



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**EL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL
ELECTORAL FEDERAL EN MÉXICO, 1994-2009. LA FEPADE
EN LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DERECHO**

**T E S I S
QUE PRESENTA**

**JOSÉ FRANCISCO MARTÍNEZ VELASCO
MATRICULA 208380529**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA EN PROCESOS POLÍTICOS**

**DIRECTOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
JURADOS: DR MIJAEL ALTAMIRANO SANTIAGO
Y DR ALDO MUÑOZ ARMENTA**

IZTAPALAPA, D.F., 29 DE NOVIEMBRE DE 2012

En agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo recibido para la realización de este trabajo de investigación a través del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) al cual pertenece el Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
APARTADO TEÓRICO. PERSPECTIVAS TEÓRICAS QUE FUNDAMENTAN Y DAN VIABILIDAD INSTITUCIONAL A LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	16
Consideraciones Iniciales	16
Apuntes sobre el Liberalismo Político.....	17
La Noción de Estado de Derecho	21
La Democracia Liberal Representativa	29
Los Principios del Estado Democrático de Derecho	34
La Materialización de los Principios del Estado Democrático de Derecho Vista desde la Perspectiva del Institucionalismo Contextualizado.....	37
CAPÍTULO I. LOS ENFOQUES SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LAS DERIVACIONES EN SU PROCURACIÓN	43
Consideraciones Iniciales	43
1.1 La Gobernanza Electoral: Base del Sistema de Justicia Electoral.....	44
1.2 Sobre la Justicia Electoral.....	50
1.3 Esquemas de Justicia Electoral	55
1.4 Sobre la Procuración de Justicia	59
1.5 Modelos de Procuración de Justicia y sus Alcances en Materia Electoral	64
1.5.1 La Procuración de Justicia con Dependencia Directa al Poder Ejecutivo o Gobierno	64
1.5.2 La Procuración de Justicia con Dependencia en el Titular de Gobierno, pero con Diversos Grados de Autonomía Técnica.....	66
1.5.3 La Procuración de Justicia con Dependencia en el Poder Judicial.....	68
1.5.4 La Procuración de Justicia con Independencia de los Poderes del Estado.....	68
1.6 La procuración de justicia penal electoral y el Estado democrático de derecho.....	71
Conclusiones del Capítulo.....	73
CAPÍTULO II. LOS DELITOS ELECTORALES DENTRO DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL EN MÉXICO	76
Consideraciones Iniciales	76
2.1 La Perspectiva del Fraude Electoral en la Configuración de un Sistema Normativo.....	78

2.2	Sobre los Delitos Electorales en México	81
2.3	Los Delitos Electorales y el Sistema de Procuración de Justicia Penal Electoral en México	85
2.4	Análisis de los Delitos Electorales.....	93
2.4.1	Análisis de los Delitos Electorales por materia.....	97
2.4.2	Análisis de los Delitos Electorales por Autor.....	101
2.5	Análisis de los Delitos Electorales Bajo el Principio de la Legalidad.....	107
2.5.1	El Desfasamiento de la Normatividad Frente a las Nuevas Dinámicas en el País 108	
2.5.1.1	Desfasamiento con Relación a la Materia	109
2.5.1.2	Desfasamiento con Relación al Autor	114
2.6	El desfasamiento de la normatividad en materia de delitos electorales federales con respecto a las demás entidades del país	116
	Conclusiones del Capítulo	121
	ANEXO DEL CAPÍTULO II. HIPÓTESIS DELICTIVAS DERIVADAS DEL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.....	123
	CAPÍTULO III. EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO y SU EXPRESIÓN EN UNA INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL DE CARÁCTER PENAL	133
	Consideraciones Iniciales	133
3.1	El cambio político hacia la transición a la democracia en México.....	134
3.1.1	El cambio político y su Expresión en la Transición a la Democracia	134
3.1.2	El cambio político en México en su camino a la Democratización.....	140
3.1.3	Los Procesos de Cambio Político en México y la Configuración de los Valores en un Estado Democrático de Derecho	147
3.2	Los Procesos de Institucionalidad Electoral en México	157
3.2.1	El Sistema de Justicia Electoral en México: del Modelo Político al Modelo Especializado y Autónomo en Materia de Organización Electoral.....	157
3.2.2	El Sistema de Justicia Electoral en México: del Modelo Político al Modelo Especializado y Autónomo en Materia de Impartición de Justicia Electoral.....	165
3.3	La Institucionalización de la Procuración de Justicia Penal Electoral Federal. La Creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	170
3.3.1	La Coyuntura Política y el Contexto Histórico de la Creación de la FEPADE. 170	
3.3.2	La Transformación de Fiscalía Especial a Especializada.....	178
3.3.3	Funciones y Atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	181

3.4	Autonomía Técnica en el Diseño Institucional de la FEPADE y La Relación entre el Presidente y este Órgano de Procuración de Justicia	184
	Conclusiones del Capítulo	189
	APARTADO TÉCNICO. EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES	193
	Consideraciones Iniciales	193
	Principales Características del Procedimiento Penal en General	194
	El Proceso Penal Electoral.....	199
	CAPÍTULO IV. LA FEPADE EN LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (1994-2000) (2001-2009)	209
	Consideraciones Iniciales	209
4.1	Los Principios que Tutela la FEPADE y su Operacionalización. La Legalidad	210
4.1.1	Análisis de la Legalidad en el Primer Periodo	211
4.1.2	Análisis de la Legalidad en el Segundo Periodo	232
	Los Mecanismos Que Mejor Lograron la Salvaguarda del Principio de Legalidad. Las Bases de Colaboración Institucional y El Blindaje Electoral	243
4.2	Los Principios que Tutela la FEPADE y su Operacionalización. La Certeza	266
4.2.1	Análisis de la Certeza en el Segundo Periodo. El Caso de la Elección de 2009	266
	CONCLUSIONES GENERALES	275
	REFERENCIAS	291

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Relación entre tipos penales e hipótesis delictivas en delitos electorales federales ..	95
Cuadro 2	Determinaciones realizadas por la FEPADE según mes, 1994	211
Cuadro 3	Determinaciones realizadas por la FEPADE según mes, 1995	213
Cuadro 4	Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1996	214
Cuadro 5	Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1997	215
Cuadro 6	Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1998	216
Cuadro 7	Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1999	217
Cuadro 8	Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 2000	219
Cuadro 9	Averiguaciones previas sin resolver en relación al tiempo de antigüedad a diciembre de 2000	223

Cuadro 10 Distribución porcentual de averiguaciones resueltas y sin resolver, 1998, 1999 y 2000	224
Cuadro 11 Incidencia delectiva 1997-2000	227
Cuadro 12 Contornos fundamentales de las denuncias electorales	228
Cuadro 13 Relación de Averiguaciones Previas en trámite, iniciados y concluidos, 2001-2009	233
Cuadro 14 Averiguaciones previas atendidas durante 2001.....	234
Cuadro 15 Averiguaciones previas atendidas durante 2002.....	235
Cuadro 16 Averiguaciones previas atendidas durante 2013.....	236
Cuadro 17 Averiguaciones previas atendidas durante 2004.....	237
Cuadro 18 Averiguaciones previas atendidas durante 2005.....	238
Cuadro 19 Averiguaciones previas atendidas durante 2006.....	239
Cuadro 20 Averiguaciones previas atendidas durante 2007.....	240
Cuadro 21 Averiguaciones previas atendidas durante 2008.....	241
Cuadro 22 Averiguaciones previas atendidas durante 2009.....	242
Cuadro 23 Relación de actividades de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración en 2003 y 2004 ²⁵¹	249
Cuadro 24 Relación de actividades de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración para los años 2005 y 2006	250
Cuadro 25 Relación de cursos en materia de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración para los años 2008-2009	252

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Promedio mensual de las determinaciones realizadas por la FEPADE, 1994-2000	220
Gráfica 2 Trámites pendientes de resolver, 1994-2000	221
Gráfica 3 Distribución porcentual de averiguaciones previas resueltas y sin resolver, 1998, 1998 y 2000	225
Gráfica 4 Comparativos de inicios por mes, 1997 y 2000.....	230
Gráfica 5 Comparativo de indagatorias determinadas (resueltas) por mes, 1997 y 2000	231

INTRODUCCIÓN

La selección del tema para la elaboración de una tesis doctoral reviste una gran responsabilidad y un compromiso de trabajo a mediano y largo plazo. De ahí que no fue una empresa fácil decantarse por algún fenómeno de la realidad política y/o social que aporte nuevos conocimientos y se ajuste a los lineamientos que este posgrado de excelencia exige.

En mi caso, uno de los factores más importantes para realizar esta investigación radicó en el antecedente que, como servidor público, tuve al interior de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), donde laboré en dos periodos: de marzo a noviembre de 2006 y de marzo a septiembre de 2008, antes de incorporarme al doctorado.

Dicha experiencia se materializó en la posibilidad de estar en diferentes momentos de la dinámica institucional de la Fiscalía, toda vez que en el primer periodo coincidió con el proceso electoral 2005-2006, donde mi función estuvo ligada *ex profesamente* a la construcción del *blindaje electoral* impulsado por la FEPADE, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de la Función Pública en esta coyuntura política.

Para la segunda etapa, las acciones de la FEPADE se orientaron en el apuntalamiento de acciones preventivas como la continuación del Programa de Blindaje Electoral, los apoyos a las elecciones y las acciones de capacitación electoral en el interior del país para fomentar una cultura de la legalidad y generar las sinergias con los órganos de procuración de justicia penal electoral en las entidades del país.

No obstante, y pese a la diferencia de ritmos de trabajo y acciones sustantivas en ambos periodos de trabajo, pude apreciar que el común denominador en la actuación de la FEPADE es, en el mejor de los casos, el desconocimiento que se tiene de su trabajo y, en el peor de ellos, la desconfianza y la falta de credibilidad en su quehacer institucional como instancia procuradora de justicia penal electoral a nivel federal.

En efecto, para el grueso de la ciudadanía su actividad pasa prácticamente desapercibida y en los pocos sectores donde su trabajo se ha dado a conocer, sólo se reconocen algunos esbozos en acciones de prevención del delito electoral. A su vez, priva la falta de confianza sobre su desempeño, toda vez que sus determinaciones no han enviado un mensaje que muestre los alcances de sus capacidades institucionales.

Pero no sólo ello, sino también al contrastar la percepción que se tiene del desempeño de la FEPADE respecto a las otras dependencias que articulan el entramado institucional electoral, es decir, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Fiscalía se encuentra rezagada, lo cual se traduce en un rol secundario en la salvaguarda de los principios del Estado democrático de derecho que se buscaron tutelar con la creación de estas instancias electorales especializadas.

Es decir, la FEPADE desde su creación en julio de 1994, ha tenido como principales encargos institucionales; en primer lugar, conferir una atención institucional, profesional y especializada a todas y cada una de las denuncias

presentadas con motivo de la probable comisión de delitos electorales federales. En segunda instancia, prevenir la comisión de conductas delictivas electorales federales a través de diversos cursos de acción, acorde a sus atribuciones legales e institucionales.

Muchas han sido las explicaciones que han tratado de aclarar este rezago: desde el anquilosado marco de hipótesis delictivas que son contempladas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, hasta la sujeción orgánica que se tiene con la Procuraduría General de la República (PGR) y, por ende, al Presidente de la República, pasando por la esclerosis que priva en el sistema de procuración de justicia en México.

Al hacer un primer acercamiento sobre estas acciones sustantivas, aprecio que en la parte del combate al delito electoral, su actuación ha sido por demás discreta, no sólo por el bajo índice de consignaciones que han terminado en la encarcelación de aquellos quienes transgreden los bienes que tutelan los delitos electorales, sino que los ejercicios de la acción penal se han focalizado en asuntos que no inciden en los principios del Estado democrático de derecho y lo complicado que resulta acreditar un delito electoral.

Aunado a ello hay que agregar la baja incidencia de denuncias interpuestas por particulares. Esta circunstancia obedece por el desconocimiento y el desinterés de los ciudadanos para denunciar aquellas conductas tipificadas como delitos electorales, pero también por el largo camino que significa denunciar un delito y seguir todos los procedimientos para concluir satisfactoriamente la denuncia.

En otras palabras, se aprecian aquellos casos donde, a pesar de que se logra interponer la denuncia penal, los querellantes no regresan a ratificar las mismas, tanto por el vericuetto burocrático que representa concluir el procedimiento (sobre todo en las acusaciones de aquellos delitos del fuero federal interpuestas en los Estados de la República), como por el poco incentivo que representa concluir todo el proceso.

Si a esto se le añade la mala integración en las Averiguaciones Previas por parte del Ministerio Público o la deficiencia en las diligencias que realiza esta representación social -no sólo en los delitos en materia electoral, sino en general con todo lo relacionado con materia penal- hacen que la labor de instancia de procuración de justicia penal electoral por parte de la FEPADE se configure en el imaginario colectivo como una instancia con pocas capacidades institucionales en este ámbito y que la comisión de conductas que afectan los principios del Estado democrático de derecho se reproduzcan en los procesos de cambio en los poderes públicos, particularmente antes y durante la jornada electoral.

Por su parte, dentro de su otro quehacer institucional y que se enfoca la prevención del delito, la actuación de la Fiscalía ha tenido mayores alcances, toda vez que en su desarrollo institucional ha coadyuvado a generar políticas de largo alcance como las estrategia de Blindaje Electoral y las Bases de Colaboración Interinstitucional; esto sin descontar la su labor de capacitación de diversos organismos públicos y privados, federales y estatales a fin de evitar los delitos relacionados con los servidores públicos, el mal uso de la credencial para votar con fotografía, la capacitación a Ministerios Públicos, entre otros.

Pese a este impulso en materia de prevención, esta actividad no ha tenido el impacto que pudiera posicionar a la FEPADE como una instancia de primer nivel en la salvaguarda de los principios y valores que se derivan de la democracia liberal representativa y que sirven en la transmisión ordenada, pacífica y legítima de los poderes públicos en México.

Por ende, la apuesta de este proyecto doctoral fue analizar desde un ámbito teórico-metodológico -más allá de las inferencias y explicaciones que pueda tener como ex servidor público de la institución- los alcances que tiene el sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México, básicamente a través del estudio sobre la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, desde su creación en 1994, hasta 2009 y cuál ha sido su contribución al Estado democrático de derecho, como parte del entramado institucional especializado que se derivó del proceso de cambio político en nuestro país sucedido en el último cuarto de siglo.

Es decir, pretendo demostrar si su desempeño efectivamente salvaguarda aquellos elementos que tutela la democracia liberal representativa en su matiz procedimental y que son condiciones *sine qua non* para garantizar la viabilidad de un régimen político que se busca consolidar. Asimismo, analizar si la instauración de una institución especializada en materia de procuración de justicia penal electoral apuntaló la legitimación de un régimen político que había configurado un entramado institucional que organiza, califica y garantiza la libertad y secrecía del sufragio, o simplemente fue una instancia que nació bajo la coyuntura política que se presentó en 1994

El problema que planteo en esta tesis doctoral incide directamente en la construcción y salvaguarda de los principios de un Estado democrático de derecho en México como la libertad, la igualdad, la equidad, la libertad, la transparencia, la certeza y la legalidad a partir de los procesos de transformación en sus estructuras autoritarias y la generación de los cimientos para consolidar una gobernanza electoral con instituciones y procedimientos que dieron cuenta sobre la organización, la calificación así como la vigilancia de las elecciones y cuya particularidad fue el diseño de instancias especializadas con autonomía total y técnica creadas *ex profeso*.

Si bien hay una gran cantidad de trabajos desde diversas disciplinas como el Derecho, la Sociología Política y la Ciencia Política que dan cuenta cómo se articulan las bases de la democracia liberal y procedimental -los cuales se traducen en los principios anteriormente referidos-, la idea de vincularlo con la justicia en su vertiente de procuración y trasladarlo a su perspectiva penal electoral en México representa un aporte a la discusión de los procesos políticos de nuestro país desde la visión politológica y no jurídica, sobre todo si se toman variables como el cambio político y la gobernanza electoral dentro del sistema de justicia en la materia.

Para ello es necesario construir la pregunta central del trabajo *¿El sistema de procuración de justicia penal electoral federal contribuye en la salvaguarda de los principios del Estado democrático de derecho?*

En este sentido fue fundamental concebir a la procuración de justicia penal electoral como un sistema (y a su vez como un subsistema del sistema de justicia

electoral) en el que se contemple la parte normativa y la parte procedimental por parte de la FEPADE. En este sentido y como parte sustancial de este proyecto de investigación doctoral radicó en establecer los alcances que ha tenido la FEPADE de acuerdo a su encargo institucional, desde su creación (el 19 de julio de 1994), hasta el 31 de diciembre de 2009.

Cabe señalar que dentro de la dimensión temporal se subdivide en dos fases: de 1994 a 2000 y de 2001 a 2009. Este corte obedeció a que dentro del primer periodo en comento (1994-diciembre de 2000), la procuración de justicia penal electoral estuvo encabezada por el otrora partido hegemónico –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, siendo el proceso electoral de 2000 que determinó la alternancia política en la Presidencia de la República, con el ascenso del Partido de Acción Nacional (PAN), el cual inauguró una nueva etapa en la correlación de fuerzas en el país, pero sobre todo se puede visualizar las diferencias entre el ejercicio del sistema de procuración de justicia, elemento clave en el análisis de esta investigación.

De tal suerte, la tesis inicia con un apartado teórico donde se establecen las perspectivas teóricas que fundamentan y dan viabilidad institucional a los principios del Estado Democrático de Derecho Parto del liberalismo político y de la construcción teórica del Estado de derecho como elementos fundamentales en la noción de la democracia liberal representativa lo cual permite establecer sus principios que le dan forma y sentido. Asimismo, pretendo generar un enfoque del diseño institucional en la que dichos principios sean viables, y que se materialicen en instituciones y procedimientos que determinan la forma en que se organiza y

se accede -pacífica y legal- a los poderes públicos y a las instancias representativas con la inherente legitimidad en el cuerpo social.

Al relacionar la dicotomía democracia-Estado de derecho con los principios que le dan viabilidad como la libertad, la transparencia, la certeza, la igualdad, la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos político-electorales servirá como plataforma en la que aterrice el sistema de justicia electoral y, por ende, su vertiente de procuración en la materia como elementos que garanticen dichos principios rectores.

En el primer capítulo se analizan los enfoques sobre la justicia electoral y las derivaciones en su procuración explico cómo la noción de gobernanza electoral a fin de conformar el marco referencial y explicativo en el que descansa la estabilidad en aquellas naciones que adoptan los procedimientos electorales democráticos.

Asimismo se establecen las formas en que se puede articular un sistema de procuración de justicia penal electoral a partir de dos vertientes. Por un lado, como un elemento consustancial al sistema de justicia electoral, independientemente del tipo de que se trate. Es decir, explicaré las tipologías que puede adoptar la justicia electoral con esquemas de procuración en la materia. Pero también desde la noción de procuración de justicia en general.

Para el segundo capítulo se empiezan a desarrollar los componentes que articulan el sistema de procuración de justicia penal electoral en México comenzando por el sistema normativo donde están contenidos los delitos

electorales a partir de que su configuración están avocados a evitar el fraude electoral.

Asimismo, se analiza el estado que guardan el catálogo de estas conductas delictivas contenidas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, seccionándolos tanto por autor como por materia. Finalmente, se planten las nuevas realidades en las conductas que trastocan los principios del Estado democrático de derecho en México, así como los cambios que se han materializado en los procesos de cambio político en nuestro país, particularmente a raíz de la reforma política de 2007-2008.

El capítulo tercero versa en dar cuenta las implicaciones del cambio político institucional democrático en México y cómo estas transformaciones se tradujeron en un proceso de ingeniería institucional que dio cabida a un entramado de instituciones de justicia electoral que respondieron a diversas necesidades planteadas por los procesos de transición y consolidación de un Estado democrático de derecho en México y a las dinámicas democratizadoras que se desarrollaron en Latinoamérica en la década de los 80.

Pero no sólo ello, sino que este proceso de transformación, aunado a diversas coyunturas que pusieron a prueba el temple y la estabilidad del otrora sistema político mexicano de corte autoritario tuvo también como expresión la creación de una instancia *ex profeso* que tuviera en sus manos la procuración de justicia penal electoral como fue la instauración de la FEPADE.

Antes de realizar el cuarto y último capítulo fue necesario articular un apartado técnico que permitiera establecer las líneas generales sobre los procedimientos que la FEPADE implementa para la persecución de aquellas conductas tipificadas como delitos, específicamente aquellos relacionados con la libertad del sufragio y el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

Finalmente, en el cuarto capítulo se realiza un análisis de la FEPADE, como instancia de procuración de justicia penal electoral federal, en la salvaguarda de los principios del Estado democrático de derecho, desde su creación en julio de 1994 y hasta diciembre de 2009. Para ello divido sus actividades en dos periodos: de julio de 1994 a diciembre de 2000. El segundo periodo irá de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2009.

Tal y como señalé con anterioridad la razón de este corte obedece a dos factores. Por un lado, a que los ejercicios de la administración pública en el primer periodo corresponden a la gestión por parte del Partido Revolucionario Institucional, en manos de Ernesto Zedillo. Mientras que la gestión que va de 2001 a 2009 estuvo a manos del gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón.

APARTADO TEÓRICO. PERSPECTIVAS TEÓRICAS QUE FUNDAMENTAN Y DAN VIABILIDAD INSTITUCIONAL A LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

CONSIDERACIONES INICIALES

En este primer apartado se presentan aquellos enfoques en los que descansa el Estado democrático de derecho. Parto del liberalismo político y de la construcción teórica del Estado de derecho como elementos fundamentales en la noción de la democracia liberal representativa lo cual permite establecer sus principios que le dan forma y sentido. Asimismo, se pretende generar un enfoque del diseño institucional en la que dichos principios sean viables, y que se materialicen en instituciones y procedimientos que determinan la forma en que se organiza y se accede -pacífica y legal- a los poderes públicos y a las instancias representativas con la inherente legitimidad en el cuerpo social.

De tal suerte, al relacionar la dicotomía democracia-Estado de derecho con los principios que le dan viabilidad como la libertad, la transparencia, la certeza, la igualdad, la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos político-electorales servirá como plataforma en la que aterrice el sistema de justicia electoral y, por ende, su vertiente de procuración en la materia como elementos que garanticen dichos principios rectores.

APUNTES SOBRE EL LIBERALISMO POLÍTICO

El liberalismo político se entiende como la teoría y la praxis de la libertad individual, de la protección jurídica y del Estado liberal.¹ De acuerdo a Requejo² y Held³ es una tradición filosófica y política que defiende los valores de la libertad, la elección, la razón y la tolerancia frente a la tiranía; pero también como un movimiento contrario a la organización social y política de los Estados absolutistas de la época moderna, surgidos a partir del proceso de centralización económica, militar y jurídica que sustituye al mundo medieval vigente en Occidente.⁴

Cabe señalar, que el concepto de libertad se vuelve fundamental para entender sus implicaciones teóricas y políticas en el liberalismo político. Aquí, resulta de suma importancia diferenciar dos ámbitos de la libertad que, en su momento, teóricos liberales como Benjamin Constant⁵, o Isaiah Berlin refirieron.

Constant habla de las libertades de los modernos y libertades de los antiguos. La libertad de pensamiento y de conciencia, así como ciertos derechos básicos de la persona como la propiedad y el imperio de la ley forman parte de la

¹ Sartori, Giovanni (1996). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen, p. 196.

² Requejo Coll, Ferran (1994). *Las democracias. Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar.* Barcelona: Ariel, p. 81.

³ Held, David (2007). *Modelos de democracia.* Madrid: Alianza Editorial, p. 95.

⁴ Dicha organización estaba basada en una serie de estamentos sometidos a un monarca, en un sistema político que hacía muy difícil la movilidad personal dentro de éstos. Además, exista un sistema de privilegios sancionado por una legitimidad de carácter teocrático: el poder político, la monarquía, viene de Dios, y cada individuo ocupó lugar en el estamento que le ha sido asignado por nacimiento (Ferran, 1994: 81).

⁵ Benjamin Constant, fue uno de los adalides del liberalismo francés del siglo XIX. Más allá de la diferencia entre la libertad de los antiguos y de los modernos, Constant define a la libertad como "el pacífico goce de la independencia privada": Cfr. Touchard, Jean (1994). *Historia de las ideas políticas.* México: Red Editorial Iberoamericana, p. 405.

primera categoría. En contraparte, las libertades de los antiguos se materializan en las libertades políticas iguales y los valores de la vida pública.⁶

En tanto, Berlín dimensiona dos tipos de libertades: la libertad positiva y la libertad negativa. La libertad negativa se concibe como la ausencia de restricciones o interferencias a la acción individual; libertad como no impedimento. Es decir la libertad así entendida se describe como la posibilidad de estar inmersa en un ámbito libre de intervenciones externas, en el que uno sea su propio dueño.⁷ Por su parte, la libertad positiva consiste en no ser coartado en la realización de los propios planes ni verse impedido de realizar lo que uno cree que está bien; y solamente se faltaría a esa libertad si otro ser humano impidiera alcanzar esa meta.

El sentido ‘positivo’ de la palabra ‘libertad’ deriva del deseo por parte del individuo de ser su propio dueño. Donde las decisiones y la vida de cada individuo dependan de sí mismos y no de la voluntad de otros hombres.⁸ Si bien Sartori acota que la acepción del liberalismo político surgió hasta la primera década del siglo XIX; no obstante, sus preceptos comienzan a vislumbrar en la centuria del XVI con el esfuerzo de establecer un Estado secular y contrarrestar la universalidad y fuerza con que se habían impuesto las ideas religiosas de la política por más de mil años.⁹

⁶ Rawls, John (2003). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 30.

⁷ Damián Bermúdez, Ubléster (2004). *Fundamentos de la Democracia Liberal*. México: Instituto Federal Electoral.

⁸ Schwartz Girón, Pedro (2008). “Libertades y derechos en Isaiah Berlin: una reinterpretación” (documento en línea) en *Seminario Lucas Beltrán- Centro de Economía Política y Regulación*. España- Universidad San Pablo CEU. Disponible en:

<http://www.pedroschwartz.com/dynamicdata/downloadFiles/Berlin%20y%20dos%20conceptos%20de%20libertad%20personal%2014ii08.pdf>

⁹ Hardin, Russell (1999). *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Así, los objetivos principales de esta corriente de pensamiento eran la liberación de la política respecto al control religioso y la liberación de la sociedad civil respecto a la interferencia pública. Así, paulatinamente, el liberalismo se fue asociando con la doctrina de que los individuos debían ser libres para sí, respecto a sus propias preferencias en materia religiosa, económica y política y, en general, en la mayoría de las cuestiones que afectaban a la vida cotidiana.

Con el devenir histórico y los sucesos de gran relevancia acaecidos en el siglo XVIII: la independencia norteamericana, pero sobre todo la Revolución Francesa y la consolidación del capitalismo (merced a la Revolución Industrial) resquebrajaron definitivamente al absolutismo y apuntalaron los preceptos del liberalismo político; que junto con las ideas nacionalistas y socialistas constituyeron el soporte ideológico en la reproducción de la organización social, política y económica de Occidente durante todo el siglo XIX y parte del XX.

Empero, es en el pensamiento de John Stuart Mill donde se condensan las ideas más acabadas del liberalismo político. En su ensayo *Sobre la Libertad* construye una esfera de libertad social o civil, su naturaleza y los límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo, independientemente de cualquier forma de gobierno.¹⁰ En este sentido, los principios de libertad comprendían básicamente tres vertientes.

¹⁰ Stuart Mill, John (1991). *Sobre la libertad*. México: Gernika.

En primer lugar, la *libertad de conciencia* implica el dominio que cada quien ha de tener sobre ésta. A su vez, implica libertad de pensamiento que consiste en pensar o creer lo que uno quiera en todas las cuestiones, ya sean prácticas o especulativas, científicas, morales o religiosas, así como la libertad de expresión, que consiste en la libertad de expresar y publicar las opiniones que se quieran.¹¹

Por su parte, la *libertad de acción* consiste en la libertad de determinar nuestro propio plan de vida, por lo que a nuestros gustos y nuestros fines vitales se refiere. Por último, la *libertad de asociación entre individuos*, donde se incluye la libertad de reunión, la libertad de asociación y la libertad de manifestación, siempre que sea para alcanzar fines lícitos, los individuos sean mayores de edad y nadie se vea forzado a participar.¹²

La articulación de estos preceptos del liberalismo político permitieron reconstruir la dinámica de poder unipersonal, discrecional y totalitaria de quienes se ostentaban con la representación del poder político en los Estados absolutistas, transformándola radicalmente. En otras palabras, a partir del liberalismo político limitó al poder político del Estado en sus funciones y alcances, acotándolo a marco constitucional legal, pero que también salvaguardara la propiedad privada y una economía de mercado libre y competitiva como mecanismo central para coordinar los intercambios entre individuos¹³.

¹¹Campoy, Ramón (2008). John Stuart Mill (documento en línea). Disponible en <http://www.ramoncampoy.googlepages.com/mill.pdf>

¹² *Ibidem*.

¹³ Cabe destacar que el liberalismo político está directamente vinculado a las revoluciones en el pensamiento económico los cuales se materializaron básicamente con los preceptos del *laissez-faire laissez-passer* de la escuela

Por tanto, la capacidad reguladora y coercitiva del Estado se limitaba a que sus agentes no interfirieran en las libertades sociales y políticas de los ciudadanos y éstos pudieran fomentar sus intereses particulares en relaciones competitivas con los demás. Es en este contexto que nace el Estado de derecho en su versión moderna.

LA NOCIÓN DE ESTADO DE DERECHO

De acuerdo a Immanuel Kant, el Estado surge para sancionar y garantizar el derecho de los individuos. Esta dicotomía entre Estado y derecho ofrecía una nueva comprensión de las relaciones sociales y políticas que marcaron el devenir histórico del pensamiento occidental.¹⁴ Asimismo, en la tradición filosófica kantiana, el Estado de derecho se corresponde con un gobierno determinado, donde se reconocen con carácter universal la libertad y la igualdad de todos los hombres y se limita al Estado a garantizar el derecho.

No obstante, es importante señalar que no necesariamente el Estado de derecho es un cuerpo monolítico en su configuración y alcances. Frente a este argumento cabe señalar que en las formaciones históricas, sociales y políticas de Inglaterra, Francia y Alemania se fueron construyendo los modelos más representativos del Estado de derecho donde, incluso, llegan a contraponerse.

de Manchester encabezada por Adam Smith, y la consolidación del capitalismo como modo de producción hegemónica.

¹⁴ Lucena Cid, Isabel Victoria (2004). "Los principios de la democracia liberal y sus críticos" en José María Seco Martínez y David Sánchez Rubio (eds.) *Esferas de democracia*. Sevilla: Aconcagua Libros, p. 134.

En primer lugar el denominado *Rule of Law* inglés está sustentado en que la totalidad de los habitantes de un Estado, quedan sometidos a la ley. Se trata de un modelo de convivencia social y política en el que las personas (ciudadanos y autoridades) saben cuáles son sus derechos y sus obligaciones a partir de las disposiciones del orden jurídico, y no así de las decisiones de los sujetos socialmente poderosos o los gobernantes que ejercen el poder público.¹⁵

Asimismo, puede hablarse de una o muchas formas que adopta el modelo del *Rule of Law* e incluso admite la posibilidad teórica de que las decisiones sean construidas de manera democrática o de una distinta vía a ella siempre que se dé el sometimiento de aquellos que formularon las normas. Ésta es la noción que más se han adherido quienes han estudiado este tema.

Por ejemplo, Mariano Azuela señala esta perspectiva como la idea formalista de lo que significa el Estado de derecho vinculándose con el pensamiento de Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau, quienes aportaron una explicación contractualista sobre el origen de las sociedades¹⁶. A partir de la premisa que los hombres son libres e iguales y, en su afán por superar los peligros de una convivencia caracterizada por la lucha y el enfrentamiento (o simplemente por lograr mayor tranquilidad), optaron por someterse un gobernante. Esta agregación de voluntades individuales -suscrita especialmente por Rousseau- daba lugar a la voluntad general, cuya titularidad recaían en el gobernante.

¹⁵ Cossío Díaz, José Ramón (2008). "Transparencia y Estado de derecho" en John M. Ackerman. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI. Pp. 100 - 116.

¹⁶ Azuela Güitrón, Mariano (1997). *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*. México: Themis, p. 15.

Empero, se produjeron abusos de poder, obligando a recurrir a sistemas complementarios donde la voluntad del gobernante debió desplazarse al derecho. Esto se tradujo que tanto gobernantes como gobernados debían quedar dentro del marco de la ley. En otras palabras, el poder soberano sólo se puede ejercer en el marco de lo que la ley les permita, mientras que los gobernados podrán ejercer su libertad de acción con excepción de todo lo que no les prohíba el marco legal.

De tal forma, un Estado cuyos diferentes órganos de gobierno y su capacidad de coacción física y los individuos que lo integran se encuentren sometidos a las normas jurídicas vigentes, será, entonces, reconocido como Estado de derecho.¹⁷ Conforme a este esquema, gobernantes y gobernados deben someterse el orden jurídico. Ya que la función de los gobernantes es velar por el acatamiento de la ley por lo que requieren sistemas de vigilancia y represión. El orden jurídico tiene como sustento de su validez el haber sido aprobado por un órgano competente.

El segundo modelo de Estado de derecho se construyó en la historia política de Francia: el *État du Droit*; el cual buscaba encontrar la manera de limitar a las autoridades públicas en el ejercicio de sus facultades y fue en el Artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano donde se recogió esta aspiración.¹⁸ A diferencia del caso inglés –que trataba de someter a todos al “imperio de la ley”–, la idea de *État du Droit* era limitar el ejercicio del poder público a efecto de salvaguardar la libertad del hombre, pero no sólo ello

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cossío Díaz, José Ramón (1989). *Estado Social y Derechos de Prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

sino que además buscaba garantizar la posición de los individuos frente al Estado a efecto de impedir que sus actuaciones afectaran los derechos de estos primeros.¹⁹

Así, el *État du Droit* (o la *regne de la loi*) se traducían como la expresión de la voluntad general, generándose así mecanismos de frenos y contrapesos recíprocos como la separación de los poderes con predominio legislativo, un Estado constitucional, una nueva legalidad que renovaba una anquilosada legitimidad, entre otros

La tercera perspectiva del Estado de derecho se expresa con la palabra alemana *Rechtsstaat*. La génesis de esta visión se da frente a las debilidades de un Estado nacional alemán recién constituido en las postrimerías del siglo XIX. Bajo este modelo, el fortalecimiento del poder político partía del entendido de que sólo a partir de éste era posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr la consolidación estatal alemana. Éste es el único que puede atribuir al poder político la legitimación y los instrumentos jurídicos necesarios para alcanzar un objetivo o un bien público.²⁰

Empero, si bien cualquier Estado en su ámbito -antiguo y/o moderno- haya creado un conjunto de normas jurídicas las cuales en mayor o menor medida las ha utilizado y se ha servido de ellas para organizar y hacer funcionar el entramado de relaciones que componen la esfera social, económica y política, dirimiendo cualquier conflicto que se pudiera suscitar, no necesariamente implica que se viva en un Estado de derecho ligado a una tradición democrática.

¹⁹ *Ibidem*, p. 102.

²⁰ Cfr. Cossío (2008), p. 103.

En este sentido, Elías Díaz señala que el Estado de derecho supone básicamente la sujeción del Estado al Derecho, entendido como la regulación y control de los poderes y actuaciones de todas sus instituciones a partir de leyes, mismas que han sido creadas mediante determinados procedimientos consensuados e impulsados generalmente por una mayoría.²¹

Lo anterior viene a reforzar la idea del liberalismo político como el *ethos* del Estado de derecho, no en el sentido amplio de la palabra, sino a una formación liberal, republicana y, a la postre, democrática. Así, bajo esa definición se va materializando un modelo organizativo que ha ido surgiendo y formándose en condiciones históricas de la modernidad, merced a ciertas demandas, necesidades, intereses y exigencias de la vida real, tanto de carácter socioeconómico, ético y cultural, pero sobre todo como una respuesta frente a los poderes despóticos y garantía de derechos básicos.²²

Por otra parte, el Estado de derecho se orienta hacia la primacía a la ley frente a la administración, la jurisdicción y los ciudadanos. Y que se afirma a sí mismo a través del principio de legalidad. El principio de *legalidad*, en general, expresa la idea de la ley como normativa suprema e irresistible, a la que no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento.

²¹ Díaz, Elías (2004). "Estado de derecho" en Alfonso Ruiz Miguel y Elías Díaz (eds). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Madrid: Trotta, p. 63.

²² *Ibidem*, p. 63. Cabe señalar que fue John Locke, quien claramente estableció las bases teóricas esenciales en la transformación del Estado moderno, ya no como un poder soberano, sino como un poder jurídicamente regulado, en otras palabras, un Estado de derecho (Salazar, 2004). Así, para Locke, la institución del gobierno puede y debe concebirse como un instrumento para la defensa de la vida, libertad y propiedad de sus ciudadanos; es decir la razón de ser del gobierno es la protección de los derechos del individuo, tal como han sido asentadas por la voluntad divina y están contenidos en la ley (Held, 2007).

El Estado de derecho y el principio de legalidad suponen la reducción del derecho a la ley y la exclusión, o por lo menos, la sumisión a la ley de todas las demás fuentes del derecho.²³

Al entrañar los alcances del Estado de derecho en nuestra cotidianidad, resulta pertinente recuperar a Guillermo O'Donnell quien establece cuatro dimensiones que son condiciones *sine qua non* en el Estado de derecho. La primera dimensión remite a un conjunto de burocracias y/o instituciones que realizan acciones orientadas a cumplir algún aspecto del bien público. Esta dimensión se somete al rasero de la eficacia, en la medida que estas instituciones burocráticas, efectivamente, cumplan con la misión que les ha sido legalmente y asignada. Señala O'Donnell que esta dimensión está separada de la sociedad.²⁴

Una segunda dimensión remite al Estado como un sistema legal que penetra, moldea y organiza innumerables relaciones sociales. En este sentido éste no está fuera de la sociedad. Al contrario, es un Estado donde hay una legalidad efectiva, donde se cumple esta dimensión de su efectividad, es un Estado que, al organizar y moldear las relaciones sociales, potencia la sociedad y la ayuda a desplegarse.

Una tercera dimensión establece que casi todo tipo de autoridad está relacionada con “*nosotros*”. Es decir, el poder siempre sostiene que existe para los demás, para el bien de todos; y ese poder encarnado en el Estado transmite constantemente que su razón de ser está en función de nuestro bien y lograr el bien

²³ Zagrebelsky, Gustavo (1997). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. España: Trotta, p. 24.

²⁴ O'Donnell, Guillermo (2008). “Democracia y Estado de derecho” en John M. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI, pp. 90-91.

público. Esta dimensión se denomina credibilidad del Estado. Esto es, en qué medida este insistente discurso por parte de los Estados y gobiernos son creíbles.

Por último, existe una cuarta dimensión del Estado de derecho, muy vinculada a la dimensión anterior, y que pretende ser un filtro eficaz y un factor de intermediación entre la población que delimita territorialmente lo externo, y su posibilidad de determinar cuándo se abren o se cierran las ventanas de sus diversas fronteras físicas o invisibles.²⁵

Al confluir esta breve perspectiva filosófica e histórica del Estado de derecho en el marco de un liberalismo político se pueden encontrar condiciones *sine que non* para denotar si alguna sociedad vive en esta forma de organización social y política. En este sentido, retomo el decálogo de Héctor González Uribe.

1. Una Constitución, de preferencia escrita y rígida, que tenga la calidad de súper ley, y sea la raíz y fuente de todo ordenamiento jurídico del Estado y criterio supremo de su validez.
2. Un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos reconocidos y protegidos por la Constitución, como garantías individuales, y que integran la parte dogmática de la propia Carta Magna.
3. La sujeción de la administración pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del poder público puede tomar una decisión individual que

²⁵ *Ibidem* p, 91.

no esté de acuerdo con una disposición general dictada con anterioridad, o sea, que toda la actividad del estado debe realizarse de conformidad con el derecho y debe tener una regularidad jurídica.

4. La vigencia efectiva del principio de separación de poderes, de tal manera que se dé un verdadero equilibrio en la estructura y funcionamiento del poder público sobre la base de mutuas limitaciones y de frenos y contrapesos.
5. Opinión pública organizada y capaz expresarse sin coacción y cortapisa alguna mediante los órganos apropiados (prensa, publicidad, medios masivos de comunicación).
6. Un sistema apropiado y eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa los particulares frente a las arbitrariedades del poder político.²⁶

Bajo estas condiciones se inserta la democracia en su vertiente liberal representativa, toda vez que los principios del Estado de derecho constituyen la génesis no sólo de su institucionalización jurídica sino también acota el mal desempeño en la administración pública e implementa valores en el imaginario colectivo. Pero sobre todo, coadyuva en la institucionalidad política-legal que da contenido a los procesos de transferencia del poder político y que se discutirá a continuación.

²⁶ González Uribe Héctor (1988). *Hombre y Estado*. México: Porrúa, p. 121-122.

LA DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA

Como es sabido sobre democracia se han escrito infinidad de artículos, tratados y muchos estudios que abordan este fenómeno, merced a su polisemia. El primer acercamiento se ofrece desde su vertiente etimológica que remite a su significado literal de poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Aunado a ello, su concepto ha indicado tanto una entidad política como una forma de Estado y gobierno.²⁷

Umberto Cerroni, define la democracia como el único régimen político en el que puedes obtener todo con tal de que convencas a los demás, respetando las reglas del juego. La ventaja de la democracia consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí, como son las de derecha, de centro y de izquierda.²⁸

En adición a lo anterior, la democracia también permite comparar, confrontar e, incluso, escoger entre diversas posiciones de gobierno por parte de la clase política que ejerce el poder en un período determinado;²⁹ de igual manera permite la capacidad de hacer política a todos los miembros de la comunidad sin reservarla a categorías de ciudadanos seleccionados por su nacimiento, su clase, su profesión, su competencia técnica, su tendencia ideológica, su etnia, su religión, su lengua, entre otros; y da acceso libre e igual a los medios de intervención

²⁷Sartori, Giovanni (1996). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen y Reigadas, María Cristina (2008). "Democracia", en Tealdi, H. (comp.) *Diccionario de Bioética* (Documento en línea). Argentina: UNESCO – Universidad de Buenos Aires. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/Publicaciones/libros/REIGADAS_Democracia.pdf

²⁸ Cerroni, Umberto (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de Cultura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, p 190.

²⁹ *Ibidem*.

política por parte de todos los miembros interesados de la comunidad, sin obstáculos ni privilegios para ninguno de ellos.³⁰

Pese a las múltiples *taxonomías*³¹ que -a través de la historia de la filosofía, el pensamiento y la teoría política- han hecho sobre la democracia para llenarla de contenido, es su vertiente liberal representativa la que mejor permite entender la organización, el acceso y transición pacífica de los poderes públicos a partir de instituciones representativas. Es la democracia que abreva del liberalismo porque sólo ella es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales, pero también del Estado liberal de derecho, porque sólo en éste se pueden dar las mejores condiciones para su práctica.³² (Bobbio, 1992: 58-59).

Es con Joseph Schumpeter cuando se pone de manifiesto con mayor claridad los alcances de la democracia liberal representativa (también llamada pluralista), toda vez que ésta constituye un método institucionalizado de competencia entre partidos políticos con base a fundamentos empíricos³³.

Así, para Schumpeter la democracia debía ser entendida como un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas -

³⁰ Vallès, Josep M. (2003). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p.101.

³¹ Uno de los trabajos más sobresalientes es el realizado por David Held (2006) quien desarrolla nueve modelos a partir del desarrollo histórico de la democracia: a) La Democracia clásica; b) El republicanismo, cuya acepción tiene dos vertientes: el republicanismo protector y el republicanismo desarrollista; c) La democracia liberal, que a su vez se divide en: democracia protectora y democracia desarrollista, d) La democracia directa y lo que él llama "el fin de la política"; e) La democracia elitista competitiva, f) Pluralismo; g) La democracia legal; h) La democracia participativa y i) La democracia deliberativa.

³² Bobbio, Norberto (1992). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica-Colección Breviarios.

³³ En este sentido también hay una selección de los líderes políticos, los cuales se convierten en una élite dentro del concierto político estatal y que David Held (2007) denomina elitismo competitivo.

legislativas y administrativas- confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas.³⁴

Sin embargo, es con Robert Dahl –y tal como señala Sartori-, cuando el pluralismo constituye una definición prescriptiva de la democracia como sistema de gobierno y, por lo tanto, adquiere un carácter procedimental más determinado. Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos³⁵, pero sobre todo se ocupa de los procesos a través de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes, tales como las elecciones regulares, la competencia política entre partidos, grupos e individuos.³⁶

Por su parte, Maurice Duverger abunda que el poder político está basado en la teoría de la soberanía popular donde los gobernantes son escogidos por medio de elecciones con sufragio universal, relativamente libres y sinceras (es decir, que se trata de elecciones verdaderas, en las cuales la selección es posible entre varios candidatos, y no en mecanismos plebiscitarios en favor de un candidato oficial único). Asimismo, la estructura del gobierno se basa en el pluralismo político y en

³⁴ Schumpeter, Joseph (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.

³⁵ En el pluralismo, el poder -entendido como la capacidad de A para actuar de forma tal que controle las respuestas de B-; donde la capacidad de A depende de sus medios a disposición y del equilibrio relativo frente a los recursos que tiene B- no se organiza de forma jerárquica o competitiva, sino es un proceso de intercambio entre numerosos grupos que representan diferentes intereses, y por ende, está esencialmente disperso a lo largo de la sociedad, de ahí que la competencia política no crea el gobierno de la mayoría pero conforma una poliarquía que opera sobre la base del consenso, y que si no hubiera éste, ningún sistema democrático podría subsistir mucho tiempo. Para abundar mayor información cfr. Held (2007) y Colombo (1998).

³⁶ Dahl, Robert (1996). *La Poliarquía*. Participación y oposición. México: Red Editorial Iberoamericana, p. 13.

cierta separación de poderes. Las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas: libertad de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, libertad religiosa, entre otros.³⁷

Alain Touraine aporta a la discusión señalando que las características más importantes de la democracia liberal son las reglas de procedimiento que son necesarias, incluso indispensables para su existencia, ya que a través de estas reglas la voluntad y los intereses de la mayoría toman forma y se expresan, así “la democracia liberal es el conjunto de garantías institucionales que se otorgan a los individuos a fin garantizar su acceso a las decisiones y a la formación de los gobiernos”.³⁸

De tal forma, la democracia se vuelve una estrategia procesal y una arena donde confluyen las interrelaciones entre la competencia electoral y las actividades de una pluralidad de grupos de interés interesados en acceder al poder político.³⁹

Tomando en consideración que la democracia es un sistema de reglas del juego que sirven para garantizar su reproducción y, por lo tanto, la permanencia de la libertad y de la igualdad de los hombres y una vez puesto en contexto algunos referentes del pluralismo como parte esencial del ideal democrático liberal y

³⁷ Duverger, Maurice (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, Colección Demos, p. 69.

³⁸ Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, p. 25.

³⁹ Colombo, Ariel (1998). "La democracia y sus teóricos" en Eugenio Kvaternik (comp.). *Elementos para el análisis político*. Buenos Aires: Paidós.

representativo, ¿cuáles son los principales procedimientos que acompañan a la democracia liberal? Kaplan los sintetiza en siete preceptos:

1. Validez y vigencia del principio de ciudadanía para la organización de la sociedad política como República de ciudadanos, libres e iguales en derechos, no afectados por distinciones ni discriminaciones (fueros y privilegios) para el goce de los derechos políticos: participación, opinión, elección y elegibilidad a través del sufragio.
2. Voto libre, igual y decisivo de todos y cada uno de los ciudadanos, con igual peso.
3. Elecciones libres, frecuentes y periódicas, que ofrezcan opciones reales entre candidatos diferentes de partidos en competencia con miras a la alternancia en el gobierno.
4. Decisiones con el principio de la mayoría numérica.
5. División y equilibrio de poderes, con garantías contra el predominio del ejecutivo, en favor de la independencia, autenticidad y eficacia del legislativo y el judicial.
6. Reconocimiento y garantía del pluralismo conflictivo (individuos, grupos, organizaciones, tendencias, alternativas); de la tolerancia del libre debate de ideas; de los métodos de mediación, de la negociación, de la renovación gradual con el menor grado posible de violencia y catastrofismo.

7. Consagración de los derechos y libertades de todos y para todos, para su vigencia efectiva, y no sólo en el papel y el discurso, como supuestos objetivos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar en tanto ellos son condición de su propia legitimidad, incluso el deber de protección contra actos de fuerza y abusos y excesos de poder que provengan de actores políticos y privados.⁴⁰

LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

La simbiosis de la democracia con el Estado liberal de derecho radica en que la legitimidad en los procedimientos de acceso y transmisión al poder político se encuentren dotados de legitimidad y de legalidad porque están adheridas a principios, reglas y mecanismos adecuados de participación, representación y responsabilidad.⁴¹

En otras palabras, el Estado democrático de derecho concibe que los procesos y la institucionalización de los patrones de competencia y acceso al poder político necesariamente requieran estar mediados por ciertos valores y principios:

- *Libertad*. Más allá que este valor remita a la posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas, o sea, que cada individuo goza del derecho a realizar determinadas actividades sin que nadie -ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo- se lo impida. La libertad implica el

⁴⁰ Kaplan, Marcos (1997). “El Estado de derecho en perspectiva histórica”, en *Barra Mexicana de Abogados. Estado derecho*. México: Editorial Themis, p. 67.

⁴¹ Cfr. Held (2007), p. 368.

derecho de que el individuo pueda participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo, incluyendo el ejercicio del sufragio.⁴²

- *Legalidad.* Implica el pleno reconocimiento del marco jurídico en el que se sustentan las instituciones del Estado que tienen este encargo legal-institucional. Estas disposiciones están inmersas en un marco legal general como la Constitución y aquellas que se deriven de ésta. Asimismo, es la aplicación irrestricta y cabal de la ley y los procedimientos que se extraen de ella.
- *Imparcialidad.* Significa la ausencia total de condicionamientos y preferencias externas e internas por parte de cualquier actor político y/o social en los procedimientos que garanticen el llevar a cabo estos procesos electorales para la integración de los órganos de representación y los poderes públicos.
- *Igualdad.* Implica las mismas potestades que articulan los derechos político-electorales de los ciudadanos en el momento de elegir a sus representantes, es decir, el ejercicio del sufragio no debe estar sujeto a distinciones o preferencias por raza, sexo, ideología, condición socioeconómica y/o intelectual, entre otros. De igual manera, esta igualdad se traduce jurídicamente en el sentido de que nadie está por encima de la ley.

⁴² Woldenberg, José y Luis Salazar (1997). *Principios y valores de la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1. México: Instituto Federal Electoral, pp. 26-27.

- *Equidad.* Entraña que todos los actores políticos en la contienda por los espacios de representación ciudadana y poder en el gobierno cuenten con las mismas condiciones de competencia de acuerdo a lo que el marco legal y los arreglos institucionales establezcan.
- *Certeza.* Involucra que las acciones sean del todo veraces, reales y apegadas a los hechos. Esto es que el resultado de los procedimientos que se hagan en materia sean completamente verificables, por tanto, fidedignos y confiables; toda vez que la certeza entraña el más alto grado de confiabilidad en un proceso o en una institución, ya que quien la posee se convierte en parámetro de referencia obligada en determinar la situación.

Así, la certeza denota una función eficaz y responsable que se traduzca en la calidad de los procesos que una institución lleva a cabo y, por tanto, imprime desde su origen, confiabilidad en el cumplimiento de sus funciones.⁴³

- *Transparencia.* Es la posibilidad que todas las acciones político-electorales se puedan encontrar bajo el escrutinio de cualquier ciudadano o colectividad.

Si bien han quedado configuradas las características y los valores que le son propios al Estado democrático de derecho faltaría establecer cuál es el marco institucional y normativo que salvaguardan estos principios. Es decir, la ingeniería

⁴³ Zurita, Ricardo O., *et al* (1993). *Curso de inducción* (documento en línea). México: Instituto Federal Electoral-Programa de Formación y Desarrollo. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1113>

institucional que alberga la justicia electoral, y por ende, la procuración de justicia en la materia.

LA MATERIALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO VISTA DESDE LA PERSPECTIVA DEL INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO

Uno de los fenómenos más importantes que la Ciencia Política ha buscado desentrañar ha sido el rol que juegan las instituciones políticas en las interacciones de poder y cómo condicionan el comportamiento de los individuos. Institución es entendida de muy diversas formas: puede ser una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como clase social.

No obstante, una definición más amplia señala que las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.⁴⁴

Si bien éste fue su *leitmotiv* de esta disciplina, desde mediados de los 40 y casi por cuatro décadas el enfoque institucional fue dejado a un lado para dar paso a enfoques teóricos basados en supuestos individualistas como el conductismo y la elección racional.⁴⁵

⁴⁴ Peters, Guy B. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa, p. 50.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 13.

El retorno del neoinstitucionalismo como paradigma explicativo coincidió el advenimiento de la llamada tercera ola democratizadora enarbolado por Samuel Huntington, donde el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático representaría la transmisión del poder político en manos de un grupo de personas a un conjunto de normas y reglas institucionalizadas. Son dichas normas institucionales las que van a decidir en adelante sobre la distribución de poder y recursos tanto políticos como económicos en esa sociedad.

Por lo que la cuestión institucional adquiere importancia vital especialmente en el momento en que una sociedad está empeñada en abonar de manera adecuada el nuevo terreno sobre el cual la democracia pueda prosperar. Es decir, se trata de trazar las coordenadas fundamentales de la institucionalidad política con vista a la consolidación democrática⁴⁶, porque son las instituciones quienes jugarán el rol catalizador sobre otros factores de poder en apuntalar el paradigma democrático como la cultura política, el empuje de la esfera de la sociedad civil, entre otros.

En este sentido, más que recuperar esta idea de que las instituciones desempeñan un papel clave en la consolidación democrática, la teoría del institucionalismo contextualizado representa un modelo explicativo para entender el diseño institucional en las democracias en transición y/o consolidación.

Esta teoría enarbolada por Dieter Nohlen y la Escuela de Heidelberg se adscribe al pensamiento histórico empírico neoinstitucional, donde la complejidad

⁴⁶ Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1998). "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América latina. Venezuela: nueva sociedad, p. 41.

del desarrollo político solamente puede ser entendido e interpretado mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, partiendo del supuesto que las instituciones tienen un peso importante, pero no siempre con la misma intensidad a lo largo del tiempo.⁴⁷

Además, se proponen establecer un análisis diferenciado del cambio institucional en contextos de democratización especialmente en la génesis de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y sobre el funcionamiento del sistema político en general, a fin de ofrecer respuestas al problema de la estabilidad política, la gobernabilidad de los regímenes democráticos y sus posibilidades de consolidación.

Asimismo, en el surgimiento, evolución y diseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y las asimetrías poder, porque las fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales (y otras instituciones políticas) según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos.

De ahí que Nohlen establezca que el diseño institucional debe ajustarse a las exigencias de cada sistema político, ya que desde el punto de vista del institucionalismo contextualizado los efectos institucionales sobre las estructuras, procesos y resultados políticos dependen decisivamente de las variables del

⁴⁷ Ortiz Ortiz, Richard (2006). "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina en Nohlen, Dieter (2006). *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa, p. 21.

contexto y de la forma como los actores reaccionan a las restricciones institucionales y contextuales.⁴⁸

En palabras de Monsalve y Sottoli -y retomando al propio Nohlen-, con este enfoque se propone una perspectiva que contextualiza el proceso de conformación del orden institucional como un proceso histórico, en cuyo transcurso emergen las instituciones políticas como resultado de las negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado.⁴⁹

Así, los factores de contexto influyen masivamente en los efectos institucionales, modificando su intensidad, dirección y naturaleza, e incluso neutralizan su fuerza aglutinante y estructuradora. De igual manera, los actores políticos también influyen en la calidad de los efectos institucionales, en tanto son capaces de percibir la lógica y valores propios de cada arreglo institucional.

En síntesis la perspectiva del institucionalismo contextualizado se puede esquematizar en los siguientes puntos:

1. No hay un sistema ideal, sino que el mejor diseño institucional, por obvio que parezca, es el que mejor funciona.
2. No hay ninguna solución universal que se puede aplicar indiscriminadamente a cualquier situación, y aún en el caso de una solución ideal, no hay forma de interponerla sin considerar las fuerzas políticas y los recursos disponibles, pues

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁹ Cfr. Monsalve & Sottoli (1998), p. 49.

la reforma institucional afecta la distribución de poder y, por ende, implica ganadores y perdedores.

3. Bajo la trilogía institucional que se deriva del sistema democrático de derecho se presentan tres elementos consustanciales: un sistema de gobierno, un sistema electoral y un sistema de partidos políticos, los cuales están en una relación asimétrica y compleja.
4. Si bien la democracia y las instituciones políticas en general tienen diversas funciones que cumplir, no necesariamente se complementan recíprocamente. La tensión entre esas funciones (participación, estabilidad, efectividad y legitimidad) deben resolverse por cada sociedad y para cada desafío histórico.
5. No se puede, a priori, establecer la superioridad universal de un cierto arreglo institucional, por lo que se insiste en que hay que volver la mirada a los sistemas políticos concretos e indagar el peso específico de las instituciones en el desarrollo político, sin perder de vista otros factores de índole sociopolítica, socioeconómica y sociocultural.
6. El papel de los actores políticos (el factor humano) y sus interacciones y estrategias dentro del marco institucional se consideran aspectos cruciales de la funcionalidad de las instituciones políticas. El proceso de transformación de las actitudes y del patrón del comportamiento de la élite política pueden desatar cambios en el modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno.

7. Existe una orientación hacia la investigación comparativa y cualitativa de las variantes institucionales existentes en las democracias modernas a través de la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con sus contextos histórico, social, político y cultural.⁵⁰

Por último, y dadas las características del institucionalismo contextual, el diseño o rediseño institucional que requiere la transición y consolidación democrática no sólo incluía la forma que adoptarían los sistemas de gobierno, los sistemas electorales o el sistema de partidos, sino que se incluían aquellos diseños institucionales que garantizarán la parte procedimental, contenciosa y de vigilancia que legitimaran y dieran estabilidad y reproducción a dichos sistemas. Es en ese sentido donde el enfoque de la gobernanza electoral ofrece una perspectiva de análisis desde la cual se construyen los modelos de justicia electoral y, por ende, la procuración en materia penal electoral, tal como se aprecia en el siguiente apartado

⁵⁰ Cfr. Ortiz (2006).

CAPÍTULO I. LOS ENFOQUES SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LAS DERIVACIONES EN SU PROCURACIÓN

CONSIDERACIONES INICIALES

En este capítulo mi objetivo es presentar los enfoques desde los cuales se configuran los diversos modelos de justicia electoral bajo un marco de gobernanza electoral. En este sentido, explico cómo la noción de gobernanza electoral a fin de conformar el marco referencial y explicativo en el que descansa la estabilidad en aquellas naciones que adoptan los procedimientos electorales democráticos.

Asimismo estableceré cómo se puede articular un sistema de procuración de justicia penal electoral a partir de dos vertientes. Por un lado, como un elemento consustancial al sistema de justicia electoral, independientemente del tipo de que se trate. Es decir, explicaré las tipologías que puede adoptar la justicia electoral con esquemas de procuración en la materia.

Pero no sólo ello, sino que la procuración de justicia electoral, sea desde un ámbito administrativo o penal a veces sigue la dinámica institucional y procedimental de los esquemas tradicionales de la justicia. Estas tipologías también son relevantes para entender a qué poder están adscritos y cuáles son sus alcances.

De tal suerte, al hacer esta disección analítica me permitirá dar cuenta que existe un esquema de justicia especializado en los Estados democráticos de derecho dentro de lo cual se puede insertar el modelo de procuración de justicia

penal electoral mexicano. Pero también que este esquema de justicia electoral de carácter penal se inserta en un modelo ligado al Poder Ejecutivo.

Es decir, el entramado normativo, instrumental y procedimental que integra la procuración de justicia penal electoral, encabezado por la FEPADE, presenta una dualidad ya que no sólo pertenece al sistema de justicia electoral, sino que también al tener un cariz penal se inserta normativamente al marco general de la procuración de justicia

Parto de la siguiente pregunta: *¿A partir de qué modelos de justicia electoral y no electoral se articuló el entramado institucional y procedimental del que se desprende el sistema de justicia mexicano, incluyendo su fase de procuración?* La hipótesis que sostengo para este apartado es que el esquema de justicia electoral de corte especializado y autónomo que se presentó en México fue parte de un contexto más amplio de países latinoamericanos de transición y consolidación democrática.

Asimismo, en el tema de la procuración de justicia electoral, y junto con Panamá, nuestro país centró este quehacer público desde la perspectiva penal y, por ende, ligó sus capacidades institucionales bajo el marco de una procuración ligada al Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República.

1.1 LA GOBERNANZA ELECTORAL: BASE DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

La gobernanza electoral representa uno de los referentes para analizar el quehacer institucional de aquellas instituciones que llevan a cabo los procesos de elección

de representantes populares y se inserta como uno de los enfoques que estudia la administración electoral, toda vez y como señal Monsiváis, la organización de elecciones libres, limpias y competitivas requiere ordenamientos normativos especiales y adecuadas capacidades institucionales⁵¹

Al igual que otros enfoques analíticos, para la gobernanza electoral los procesos electorales representan un espacio de suma importancia para los procesos de democratización, toda vez que en las democracias en funcionamiento, los procedimientos en la elección de los poderes públicos no representaba mayor problema; y los posibles inconvenientes en el desarrollo de los mismos, se pueden en las estancias administrativas y jurisdiccionales respectivas.

Empero, es precisamente en los países inmersos en procesos de cambio y transiciones políticas donde las capacidades institucionales para garantizar la organización eficaz de los comicios suelen ser incipientes y débiles. La credibilidad y la certidumbre que le otorgan a éstos, la conducción transparente, limpia y eficiente de las elecciones, son decisivas para el rumbo que habrá de seguir dichas transformaciones.

Comparto la premisa esgrimida por Schedler cuando señala que el papel protagónico que desempeñan los procesos electorales tiende a ser más visible en

⁵¹ Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009). “La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 17, Núm. 33, enero-junio, 2009. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 9.

las democracias emergentes toda vez que son débiles los procesos administrativos y altos los niveles de desconfianza entre los actores.⁵²

Si la competencia electoral, la emisión del sufragio y el conteo de los votos se llevan a cabo conforme a un conjunto de reglas equitativas e imparciales, la incipiente democracia podrá afianzarse; de lo contrario, los conflictos electorales y el autoritarismo pueden prolongarse indefinidamente.⁵³

La gobernanza electoral ha sido estudiada como un elemento dentro de la llamada administración electoral. Ésta presenta tres enfoques de análisis: el enfoque subjetivo, el enfoque procesal y el enfoque sistémico.⁵⁴ Desde la visión subjetiva, la administración electoral se enfoca a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral.

A su vez, desde la aproximación procesal la administración electoral se vislumbra como gestión de elecciones; es decir, corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, como «proceso electoral» (*electoral management*). Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político; en este sentido, dentro de la

⁵² Schedler, Andreas (2004). *Measuring the formal independence of electoral governance*. Documento de trabajo no. 164. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

⁵³ Monsiváis *op cit.* p. 9.

⁵⁴ Picado León Hugo (2009). “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *Revista América Latina Hoy* Vol. 51, abril (documento en línea). Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30811731006#>, p. 97

administración electoral se habla de gobernanza electoral (*electoral governance*).⁵⁵

De tal suerte, el concepto de gobernanza electoral ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial.⁵⁶

Así, la gobernanza electoral abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales y prácticas organizativas que determinan los siguientes elementos:

1. Las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral;
2. La organización de las campañas, el registro de los votantes, y el escrutinio de los votos el día de las elecciones y;
3. La resolución de disputas y la certificación de los resultados.⁵⁷

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mc Coy y Thomas M. Mustillo (2008). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea (documento en línea). Disponible en:

Dentro de este enfoque se contempla un entramado de instituciones denominadas Organismos de Gestión Electoral (OGE), las cuales son entendidas como las unidades del Estado, responsables de los aspectos centrales de la gobernanza electoral, que regula las votaciones y la competencia electoral y que también puede tener funciones administrativas y judiciales asociadas con el proceso electoral.

Por ejemplo, si quisiéramos tomar este referente para nuestro análisis, la FEPADE, en su rol de instancia procuradora de justicia penal electoral federal, pertenece a estos OGES no sólo por su pertenencia orgánica al aparato estatal, sino porque a diferencia de otras latitudes que resuelven el buen desarrollo de los procesos electorales, por medio de acciones administrativas y/o jurisdiccionales, el ámbito de acción de esta Fiscalía se ubica en la materia penal, como parte del *sui generis* entramado institucional con que cuenta el país como característica del cambio político puesto en marcha en las últimas tres décadas, tal y como se verá más adelante.

A su vez, uno de los aspectos más importantes que aporta el enfoque de la gobernanza electoral radica en buscar referentes empíricos que demuestren la correlación entre la independencia formal-legal institucional con el adecuado desempeño de las instituciones de administración electoral. Otro de los elementos que se desprende dentro de este enfoque radica no se pueden considerar la creación de los organismos de Gestión Electoral sin tomar en cuenta el contexto socio-

http://www.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf

político, algo que anteriormente había tomado en cuenta a partir del enfoque del institucionalismo contextualizado.

Asimismo, la independencia institucional formal legal debe estar asociada al respeto por las reglas del juego para que tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones, y que otros factores también son importantes. En este sentido, las autoridades que se encuentran inmersas orbitando en las organizaciones de gestión electoral, deben ser capaces de realizar complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalismo, y eficiencia, así como decidir con justicia y equidad las disputas que surjan.

Si bien la teoría clásica de la gobernanza electoral, responsabiliza al Ejecutivo de la administración de las elecciones y al poder legislativo de la certificación de los resultados, solamente cuando los partidos delegan la gobernabilidad electoral a tribunales autónomos, como en el caso mexicano, se añade la peculiaridad de ser especializados, es cuando los conflictos en torno a asuntos electorales no provocan inestabilidad política.⁵⁸

De tal suerte, en los diseños institucionales de carácter electoral que apuntalen los principios de libertad, legalidad, igualdad, transparencia, certeza, imparcialidad y equidad, característicos de un Estado democrático de derecho implican que se cimienten en un esquema de gobernanza electoral y es este conjunto de labores administrativas y jurisdiccionales integran la idea de justicia

⁵⁸ Lehoucq Fabrice (2001). *Can parties police themselves? Electoral governance and democratization*. Documento de Trabajo Número 140. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

electoral en la cual se inserta la procuración de justicia en la materia, tema de esta investigación y que a continuación explico detenidamente.

1.2 SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL

De manera común se infiere que las relaciones entre democracia y justicia pocas veces han constituido un asunto central en el pensamiento de los intelectuales en las ciencias sociales. Sin embargo, para los países que transitan hacia la democracia el análisis de tal correspondencia resulta de gran relevancia para su funcionamiento y consolidación.⁵⁹

En el caso de la justicia en su vertiente electoral –la justicia electoral- y su relación con la democracia, se parte del supuesto de que el éxito del desarrollo de un sistema político que transita hacia una democracia estable está directamente relacionado con la participación en la competencia política, de las elecciones libres y el pluralismo político. Son estos elementos por los cuales vela la justicia electoral y por los cuales tiene su razón de ser.

De la misma manera, el devenir histórico de las democracias sujetas a un Estado de derecho han motivado la dinamización de las funciones que enmarca la justicia electoral por lo que sus referentes se complejizan en función del tiempo y de las circunstancias (contextos) de nación; de tal suerte que los atributos que le dan contenido se amplíen.

⁵⁹ Cossío Díaz, José Ramón (2002). Concepciones de la democracia y justicia electoral, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* no. 22. México: Instituto Federal Electoral, p. 7.

Existen diversas acepciones sobre el concepto de justicia electoral, como concepto y realidad, sean en sentido restringido o ampliado. Una definición de la justicia electoral es establecida por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que establece lo siguiente:

“La justicia electoral en los Estados democráticos de derecho tiene como objetivo conocer las instancias, los procedimientos administrativos y jurisdiccionales electorales, y los mecanismos con que cuentan los ciudadanos para la defensa de sus derechos e intereses en el marco de los procesos electorales. La justicia electoral protege el bien jurídico del sufragio que debe garantizarse como derecho y debe ser del elector; quien lo ejercerá de manera libre, directa, igual y secreta, bajo escrutinio público y fiscalizado”.⁶⁰

Nohlen retoma la definición de Orozco quien señala que la justicia electoral implica:

“La protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, candidatos y ciudadanos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza,

⁶⁰ CAPEL. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2009). *Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina* (Documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1971660650/silabo.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1971660650%2Fsilabo.pdf

objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”.⁶¹

De manera que la justicia electoral se realiza por diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones), ya sea ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política; y se resuelven los diversos conflictos o controversias electorales, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente.⁶²

En este sentido, recupero a Nohlen cuando señala que la justicia electoral implica todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, vigila el proceso político de acuerdo con el derecho a través del cual se conforman los órganos estatales de representación lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos *ad hoc*; que garanticen la plena libertad de asociación, reunión y expresión política, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político.⁶³

De acuerdo con Andrade,⁶⁴ la justicia electoral atañe a todas las etapas de los procesos político-electorales:

⁶¹ *Op cit.* Nohlen (2006), p. 112.

⁶² Orozco Henríquez, Jesús (2009). “Justicia Electoral” en Diccionario Electoral, vol. II Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo II.pdf

⁶³ *Op cit.* Nohlen (2006).

⁶⁴ Andrade Martínez, Virgilio (1991). *El derecho electoral en los sistemas de gobierno contemporáneos* (Tesis). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Anterior al proceso electoral. En lo que corresponde a la fase anterior a la elección, se articulan las figuras que constituyen la etapa de la oferta política por parte de toda persona o agrupación que conforme a la ley tenga por objeto buscar la representación de los electores mediante la ocupación de los espacios formales de poder a través del voto (sujetos pasivos), la cual se orienta hacia el elector, el votante y todo individuo que, conforme a los requisitos establecidos en la ley, tiene el derecho de manifestar su voluntad a través del sufragio (sujeto activo). Dichas figuras integran cuatro: demarcación territorial, registro, financiamiento y campañas.⁶⁵

Durante el proceso electoral. Para la fase que corresponde al lapso que dura el proceso electoral, los sujetos activos manifiestan su voluntad de elección en favor de algún sujeto pasivo o de una decisión gubernamental, según sea el caso. La tercera y última etapa que corresponde a la fase posterior a la elección se incluye el cómputo y escrutinio, la calificación y el contencioso electoral⁶⁶.

Posterior al proceso electoral. En esta etapa se incorporan los recursos de revisión, los recursos de apelación, los juicios de inconformidad, los recursos de reconsideración los juicios para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano y los juicios de revisión constitucional electoral, entre otros.⁶⁷

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Secretaría de Gobernación (2008). *Estado democrático de derecho y legalidad electoral*. México: Secretaría de Gobernación, pp. 51-52.

En todas las etapas de los procesos político-electorales se pueden presentar faltas, delitos y cualquier conducta que alteren los principios que dan sustento al Estado democrático de derecho. Es en este sentido, y tal como se verá más adelante, que la procuración de justicia penal en materia electoral adquiere relevancia y viabilidad como un rasgo fundamental en la idea de consolidación democrática. Orozco ofrece una de las definiciones más operacionalizables de la justicia electoral del concepto justicia electoral ya que ésta debe contener:

“... aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto al pluralismo político; condiciones también equitativas para la contienda electoral.”⁶⁸

Empero, considero que la definición de Orozco no incorpora que la salvaguarda de estos principios valores y medidas, a través de la justicia electoral, también se expresan en la prevención, combate y sanción penal sobre aquellas conductas tipificadas como delitos electorales.

Si bien tomaré en una sección aparte, merece la pena señalar un esbozo de cómo se inserta la procuración de justicia electoral en el sistema de justicia en la

⁶⁸ *Op cit.* Orozco (2009).

materia. Por ejemplo, el CAPEL la contempla en el rubro de *resolución de conflictos*, a los delitos electorales (como parte de una naturaleza híbrida del derecho penal electoral), las sanciones por infracciones electorales, así como los organismos competentes. Además de dar cuenta sobre los alcances y componentes de la justicia electoral, ésta se concibe como un sistema y se adscribe a diversas modalidades.⁶⁹

Ahora bien, a lo largo del tiempo, la perspectiva de la justicia electoral ha tomado varios derroteros, los cuales intrínsecamente están relacionados aquellos países que llegaron antes al concierto democrático, pero sobre todo a las competencias, instancias y procedimientos encargados de todas las etapas del proceso electoral.

1.3 ESQUEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL

Tomando la tipología de Orozco (2001) los sistemas de justicia pueden dividirse en cuatro modelos tradicional o clásico, austríaco, inglés y, finalmente, el latinoamericano. Su diferenciación está en función de acuerdo al órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales (contencioso político o contencioso jurisdiccional); según la función respectiva, sea que esté depositado en una asamblea política o a un órgano jurisdiccional.⁷⁰

El modelo *contencioso electoral administrativo*, se caracteriza porque la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de organizar

⁶⁹ *Op cit.* CAPEL (2009).

⁷⁰ Orozco Henríquez, Jesús (2001). "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado" en Jesús Orozco Enríquez (coord.) *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 45.

las elecciones tiene naturaleza propiamente administrativa, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la resolución de las controversias electorales complementan las variables en la construcción de sus tipologías.⁷¹

En primer lugar, *el modelo denominado clásico* resuelve los medios de impugnación previstos contra los resultados electorales en una arena predominantemente política. Una asamblea política tiene la decisión última de las controversias electorales. Este modelo se puede con algunos medios de impugnación de carácter jurisdiccional o administrativo, es decir es un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo.

Este tipo de contencioso está vinculado con el origen de los parlamentos y a diferencia de la plena jurisdiccionalización de los procedimientos electorales—se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de ellos, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva, así como las impugnaciones que se llegaran a interponer.⁷²

Dicho modelo se ha presentado en países de Europa Central y Oriental - como por ejemplo Hungría- cuando se presentaron sus procesos de consolidación democrática y que han conservado el sistema de auto calificación a cargo de los

⁷¹ *Ibidem*, p. 46. Cabe señalar que si bien en esta categorización no hay un elemento integre la materia penal electoral ni los órganos encargados en procurarla, dicha clasificación nos da una idea por dónde se debe localizar el modelo de procuración de justicia penal electoral que se adscribe al caso mexicano.

⁷² *ibidem*, pp. 47-50.

presuntos legisladores, pero continúan la dinámica institucional de autoritarismos de corte socialista.⁷³

Cabe señalar que, si bien no está dentro de la tipología de Orozco, Mireille Delmas, la procuración de justicia penal electoral bajo este esquema se encuentra ligada a la égida del Primer Ministro y los delitos electorales están tipificados en los ordenamientos penales comunes.⁷⁴

En segundo lugar, el sistema de justicia de *corte austriaco* predominantemente europeo, se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, el cual confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos. Se denomina austríaco porque fue en su Constitución hacia 1920, donde se encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

Francia y España, son ejemplos de este modelo, ya que confieren al Consejo Constitucional o al Tribunal Constitucional la atribución de resolver en última instancia las controversias sobre las elecciones parlamentarias y, en el primer caso, también de las presidenciales, combinándolo en ciertos casos con medios de impugnación previos ante la justicia contencioso administrativa, en el entendido de que en el caso de España ésta forma parte del Poder Judicial.⁷⁵

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Delmas Marty, Mireille (2000). *Procesos penales de Europa*. España: Edijus.

⁷⁵ *Op cit. Orozco (2001), pp, 50-51.*

El tercer modelo se denomina inglés o de jurisdicción ordinaria, mismo que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo Poder Judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales. En algunos países las impugnaciones procesales contra los *resultados electorales* se presentan ante los jueces ordinarios, es decir, el propio Poder Judicial, como es el caso de la Gran Bretaña.⁷⁶

Finalmente, el modelo de justicia electoral en el que se inserta México es el *sistema de justicia electoral denominado latinoamericano*. Dicho esquema se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores.⁷⁷

Esta forma de articular el sistema de justicia se considera una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, toda vez que se ha convertido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales.⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*, p. 47.

⁷⁸ *Ibidem*.

Más allá de la forma en cómo se ha articulado el entramado institucional – sea contencioso administrativo y/o jurisdiccional- dentro del modelo de justicia electoral latinoamericano, en nuestro país se ha orientado no sólo en la especialización sino en la autonomía de las instancias electorales. Dichas funciones también incluyen la resolución de conflictos, el combate y la prevención de las conductas delictivas que contravienen los principios de un Estado democrático de derecho.

De ahí que en los siguientes apartados donde analizaré cómo se articula el sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México parto de la premisa que dicho sistema se ha construido bajo la perspectiva de un modelo de justicia electoral latinoamericano, tal y como se ha expuesto con anterioridad.

En este sentido, la procuración también representa un componente de primer orden en la garantía de la libertad, la legalidad y la imparcialidad. Sin embargo, para poderla ubicar desde su contexto electoral resulta pertinente rastrear su significado y los esquemas en que se adscribe esta procuración, en el entendido que para el caso mexicano confluye tanto como parte del mecanismo del sistema de justicia electoral, pero también forma parte del diseño institucional del aparato de justicia. De ahí que sea necesario abordar brevemente su significado y sus modelos de adscripción.

1.4 SOBRE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Más allá de la discusión sobre los significados y las vertientes que se han desarrollado sobre la justicia esgrimidos por pensadores antiguos (Platón y Aristóteles, por citar a unos) y modernos (Kelsen y Rawls por citar a otros), el

papel principal del sistema de justicia de los Estados, sobre todo en sus acepciones modernas, es decir, Estados nacionales y de derecho, se ha abocado a regular los conflictos sociales, con mecanismos simbólicos de mediación o con el uso legítimo de la fuerza, sin exceder los límites que la ley establece.⁷⁹

Esto es así porque la sociedad en su devenir histórico genera sus propios referentes de justicia para autorregular su comportamiento, tanto individual como colectivo, a través de la delegación de funciones en ciertos sujetos integrantes del propio núcleo social, (que son los que aparecen como los encargados de procurar la justicia).⁸⁰

De tal manera, y partiendo del axioma que le corresponde al Estado aplicar la justicia a través del derecho, el cual es creado por la propia sociedad para autorregular su comportamiento, tanto individual como colectivo -a través de la delegación de funciones en ciertos sujetos integrantes del propio núcleo social, (que son los que aparecen como los encargados de procurar la justicia)-; entonces, procurar justicia, significa defender los intereses jurídicos de la sociedad y del gobierno.⁸¹

Así, la procuración de justicia garantiza, a través de diversos procedimientos sean administrativos y/o penales, un régimen de libertades y la eficaz tutela de los bienes jurídicos de la sociedad.⁸² Bienes jurídicos entendidos como aquellas

⁷⁹ Giorgis, Liliana (2003). El sistema de justicia de los Estados nacionales de derecho y la garantía supraestatal de los derechos humanos (documento en línea). Ponencia presentada en el II Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos. Disponible en: <http://ffyl.uncu.edu.ar/ifaa/archivo/IIIInteroceanico/Estados/Giorgis.doc>.

⁸⁰ Benítez Treviño, Humberto (1993). *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*. México: Porrúa, p. XX.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Pavón Vasconcelos, Francisco (1999). *Diccionario de derecho penal*. México: Porrúa.

entidades que constituyen el objeto de protección de las normas penales, contra las acciones encaminadas a su lesión o destrucción.

Por ende, la tutela de los bienes jurídicos es la razón de ser de las normas sancionatorias del derecho penal y en cierto sentido este bien constituye el objeto de la tutela de la ley penal y al mismo tiempo el objeto del ataque de la acción antijurídica y culpable⁸³.

De tal suerte que el bien jurídico protegido sea un elemento objetivo del tipo penal con un valor protegido por la ley, en un tiempo y espacio determinado, por ejemplo: la vida, libertad, la seguridad, el patrimonio, el honor, entre otros.⁸⁴ Por otro lado, una de las características que acompañan a la procuración de justicia radica en el ejercicio de la acción penal, teniendo plena discusión sobre ella y si así le parece puede no ejercitarla; o una ejercitada, desistirse de ella o presentar conclusiones inacusatorias.⁸⁵

En este sentido debe entenderse a la acción penal como la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, es decir, la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho y está constituida por el acto conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para pedir alguna cosa en juicio. De tal manera que con el ejercicio de la acción penal pone en conocimiento del Estado, el convencimiento de un ilícito, a fin de que se puede aplicar una pena a quien comete un delito.⁸⁶

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo (2000). *Diccionario de derecho electoral*. México: Porrúa, p. 19.

⁸⁵ Castillo Soberanes Miguel Ángel (1993). *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 35.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 47.

Así, la procuración de la justicia garantiza, a través de diversos procedimientos, sean administrativos y/o penales, un régimen de libertades y la eficaz tutela de los bienes jurídicos de la sociedad. Bienes jurídicos entendidos como aquellas entidades y valores protegidos por la ley, en un tiempo y espacio determinado. Por ejemplo: la vida, la libertad, la seguridad, el patrimonio, el honor, entre otros.⁸⁷

Diego Valadés añade que la procuración e impartición de justicia es otro tipo de relación entre el individuo y el Estado, toda vez que el sistema de justicia implica una relación de poder y de coacción del segundo sobre el primero.⁸⁸

La procuración de justicia está depositada en una instancia denominada comúnmente como Ministerio Público o Ministerio fiscal y los procedimientos en esta materia se dan a partir de la instrucción o la averiguación previa. Asimismo, una de las características que acompañan a la procuración de justicia radica en el ejercicio de la acción penal⁸⁹, teniendo plena discusión sobre ella y si así le parece puede no ejercitarla; o una vez ejercitada, desistirse de ella o presentar conclusiones inacusatorias.⁹⁰

La finalidad del Ministerio Público o el Ministerio Fiscal, a partir de la figura de la averiguación previa (o de la instrucción), es conocer la verdad del

⁸⁷ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo (2000). *Diccionario de derecho electoral*. México: Porrúa, p. 19.

⁸⁸ Valadés, Diego (1993). *Procuración de justicia. Los cambios necesarios*. México: Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C., p. 5.

⁸⁹ Se entiende la acción penal como la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, es decir, la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho y está constituida por un conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para pedir alguna cosa en juicio (Castillo,1993: 35). Es decir, poner en conocimiento del Estado, el conocimiento de un ilícito, a fin de que se puede aplicar una pena a quien comete un delito (*ibidem*:47).

⁹⁰ *Op cit* Castillo (1993), p. 35.

caso, basado únicamente en pruebas obtenidas en forma legal, y así poder determinar si procede ejercer la acción penal en nombre del Estado, misma que se puede traducir en restringir la libertad de los individuos.

Empero, tal como lo señala Carpizo, las atribuciones del Ministerio Público y el ejercicio de la acción penal pueden implicar intereses y finalidades extraños a la legalidad; por ejemplo, que la investigación previa o instrucción se contamine (sic) con aspectos políticos hasta el extremo de llegar a marginar la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares.⁹¹

Por su parte, la procuración de justicia penal electoral se adscribe a una tradición de procuración de justicia a nivel macro, articulada en los Estados de derecho modernos. Para los fines de este capítulo, resulta importante estudiar los modelos o tipologías de la procuración de justicia, toda vez que al analizar el quehacer de esta procuración en el ámbito penal electoral, muchas de las instituciones encargadas de esta función, sean Ministerios, Procuradurías, Judicaturas o Fiscalías, están directamente relacionados con las formas y fondos que los diversos esquemas de la procuración de justicia ofrecen.

De tal suerte, así como la justicia, y sobre todo la justicia electoral puede adquirir diversos modelos, la procuración de justicia puede adoptar diversos modelos. En este tenor, Carpizo establece una tipología de los principales sistemas de procuración de justicia que actualmente existen, en el entendido que ninguno

⁹¹ Carpizo, Jorge (2006). “La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.). El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados (Documento en línea). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2313/10.pdf>, p. 84.

de los tipos es completamente puro en la articulación de sus características, pero sí puede ofrecer un panorama de qué diseño institucional está adscrito.

1.5 MODELOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS ALCANCES EN MATERIA ELECTORAL

1.5.1 La Procuración de Justicia con Dependencia Directa al Poder Ejecutivo o Gobierno

La procuración de justicia bajo este esquema establece una dependencia directa o indirecta con el gobierno, sea a nivel central o federal, y dependiendo la forma que adopte el Estado (sea federal o central), este esquema se replicará en las demarcaciones territoriales y en los órdenes de gobierno que se desprenden del pacto constitucional y legal establecido.⁹²

Un primer indicador de este modelo es la forma en que se designa a su titular. Tanto el nombramiento como la remoción del titular del Ministerio Público o Ministerio Fiscal, -comúnmente llamado Procurador de Justicia, Ministro de Justicia o Fiscal -, así como de sus principales colaboradores, es una facultad discrecional o cuasi discrecional del Presidente, del Primer Ministro, o del titular del gobierno, según el régimen político de que se trate.

Cabe señalar que en muchos de los casos la ratificación en el nombramiento del titular del órgano de procuración de justicia está supeditado a la aprobación de

⁹² Carpizo, Jorge (2006). “La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (Documento en línea). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2313/10.pdf>

otro poder del Estado, normalmente el Congreso, la corte o, en su defecto, en quien detenta la Jefatura del Estado (sea el rey o el presidente), aunque en caso de su remoción, es común que ésta sea una facultad exclusiva del titular del gobierno.

Asimismo, esta dependencia al Poder Ejecutivo se manifiesta en la falta de certeza para aquellas instrucciones (conferidas por la ley y regidas de acuerdo con los criterios técnico-legales) que pueda girar la institución procuradora de justicia, toda vez que existe la incertidumbre en las garantías para poder realizar su labor con imparcialidad, es decir, sin que medien los condicionamientos políticos o partidistas.⁹³

En este marco referencial, la procuración de justicia está centralizada, regularmente en una institución unitaria, que se rige por el principio jerárquico, y vertical. Esto se expresa en la dinámica organizacional materializada en los ascensos y movilidad al interior que se controla discrecionalmente; la independencia frente a otros poderes, específicamente con el Poder Judicial; la rendición de cuentas frente a otros actores (incluida la sociedad), la transparencia en sus procedimientos, entre otros. Ejemplos de este diseño institucional para la procuración de justicia son Estados Unidos, México, Reino Unido, Alemania y Bélgica, entre otros.

En materia electoral, la procuración de justicia con dependencia para estos casos está supeditada a los ministerios de justicia. Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, la persecución de los delitos electorales –los cuales

⁹³ *Ibidem.*

corresponden al rubro de corrupción pública- corre a cargo del Buró Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés), quien depende del Departamento de Justicia.⁹⁴

Mismo caso es de la Gran Bretaña (Reino Unido). Los delitos electorales se encuentran en la *Common Law* y se persiguen a través del Ministerio de Justicia por medio del Crown Prosecution Service (CPS) quien depende enteramente del Parlamento.⁹⁵

Por último, como se apreciará más adelante, en México cuenta con un sistema de procuración de justicia penal electoral especializado y con una autonomía relativa, pero que a final de cuentas pertenece al Ministerio de Justicia, denominado Procuraduría General de la República y a éste le corresponde la persecución de los delitos electorales.

1.5.2 la Procuración de Justicia con Dependencia en el Titular de Gobierno, pero con Diversos Grados de Autonomía Técnica

Al igual que el modelo anteriormente referido, bajo este patrón de procuración de justicia sigue existiendo una dependencia funcional y orgánica con respecto al titular del gobierno. La diferencia estriba en que existen diversos mecanismos legales y operacionales que acotan la discrecionalidad y la sujeción que se tiene. Aunado a ello, existen preceptos legales que permiten interactuar con otras instancias en el sistema de justicia.

⁹⁴Federal Bureau of Investigation. *Election Crimes and the FBI* (Documento en línea). Disponible en <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption/election-crimes>

⁹⁵ Ministerio de Justicia de la Gran Bretaña. Sitio Oficial. Disponible en www.justice.gov.uk

Ejemplos de este sistema de procuración de justicia se pueden ubicar en Francia. La formación de los ministerios públicos y de los jueces se establece indistintamente, de tal manera, que estos funcionarios pueden alternarse en dichos cargos.⁹⁶ Si a esto se le añade que los procesos de selección, movilidad y permanencia al interior de la institución están institucionalizados, la discrecionalidad en dichos procesos se acota.

En lo que corresponde a la procuración de justicia penal electoral, los delitos electorales en Francia están tipificados en el Código Electoral de Francia e incluyen la inscripción en el padrón con un nombre falso; maniobras fraudulentas antes y durante el escrutinio; tentativa de homicidio a los candidatos y sobornos condicionantes del voto y le corresponde al Ministerio Francés realizar este encargo institucional y que si bien existe una dependencia en el titular de gobierno, mantiene diversos grados de autonomía técnica.⁹⁷

No obstante, la mejor muestra sobre el grado de autonomía técnica en la procuración de justicia se puede apreciar en el sistema español. En España, el Ministerio Público se materializa en un órgano autónomo respecto del Poder Judicial y su máximo responsable, el Fiscal General del Estado, cuyo mandato no está limitado temporalmente, es nombrado por el Gobierno, pero ratificado por el Jefe de Estado, es decir, el Rey.

⁹⁶ Roux Celine y Álvaro Vizcaíno (2008). “La formación de agentes del ministerio público en Francia y México” (documento en línea) en *Iter Criminis*, Número 2, cuarta época, marzo-abril. Pp 103-125. Disponible en: <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/Numero2%284aepoca%29/01Roux.pdf>

⁹⁷ *Op cit.* Andrade (1991), p. 853.

Jerárquicamente, la Fiscalía se rige, entre otros, por el principio de unidad de criterio y es al Fiscal General a quien corresponde impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio. España es el único país de Europa en el que el Fiscal no tiene capacidad para instruir. Esta función corresponde a los jueces. Asimismo, es el único de su entorno en el que existe la figura del fiscal general asesorado por órganos como el Consejo Fiscal y la Junta de Fiscales de Sala.⁹⁸

En el caso español, los delitos electorales se encuentran en su legislación electoral y se dirimen a partir de su Fiscalía General del Estado. Sin embargo, su rasgo particular es que es independiente a los poderes del Estado.

1.5.3 La Procuración de Justicia con Dependencia en el Poder Judicial

Bajo esta forma de organizar la procuración de justicia se establece cuando la ingeniería constitucional define su adscripción directa al Poder Judicial. Además, los fiscales gozan de las mismas garantías constitucionales y legales que los jueces respecto a ingreso, promoción, traslado, estabilidad, remuneración y responsabilidad. Los ejemplos de esta forma de articular la procuración de justicia se presentan en Colombia, Paraguay, El Salvador, Perú y Argentina.⁹⁹

1.5.4 La Procuración de Justicia con Independencia de los Poderes del Estado

En este modelo, la procuración de justicia se configura como un órgano constitucional autónomo. Son pocos los países que detentan esta facultad, siendo Italia el país más representativo. Con la Ley de Organización Judicial (1951), se

⁹⁸ Roux Celine y Álvaro Vizcaíno (2008). “La formación de agentes del ministerio público en Francia y México” (documento en línea) en *Iter Criminis*, Número 2, cuarta época, marzo-abril. Pp 103-125. Disponible en: <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/Numero2%284aepoca%29/01Roux.pdf>

⁹⁹ *Op cit* Carpizo (2006), p. 90.

eliminó la distinción entre los fiscales y los jueces, aunque la jurisdicción ordinaria en materia penal, es decir, la validez o no de la acción penal interpuesta por los primeros, está en función de las resoluciones de estos últimos. Asimismo, la Constitución Italiana le asigna explícitamente dos tareas al Ministro de Justicia: la organización y el funcionamiento de los servicios del sistema de justicia, y la prerrogativa de iniciar procedimientos disciplinarios en contra de magistrados.¹⁰⁰

El Ministerio Público italiano, además de la facultad de acusar, posee la atribución y la obligación de investigar los supuestos hechos delictivos, allegarse las pruebas y dirigir a la policía judicial con esa finalidad. De igual manera, el fiscal es supervisado por el Juez de Investigaciones Preliminares, quien debe aprobar cualquier medida que limite derechos constitucionales y decide, después de examinar las pruebas correspondientes, si procede o no el comienzo del juicio y, si puede negociarse la aplicación de la pena.¹⁰¹

Es importante destacar que no existe la injerencia ni del Parlamento, y/o del Primer Ministro, así como del Presidente de la República en la actuación del Ministerio de justicia. Esto se traduce en una mayor capacidad de ser imparcial, autónomo y apegado a la legalidad para brindar la certeza en el momento de ejecutar los procedimientos y funciones de procuración de justicia.

¹⁰⁰ Di Federico, Giuseppe (2009). "La independencia del ministerio fiscal y el principio democrático de la responsabilidad en Italia: análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada (no sistemática)"(documento en línea). Disponible en http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ind_italia.pdf, p. 52.

¹⁰¹ Carpizo, Jorge (2004). "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo" (documento en línea), en *Revista de Estudios Políticos*, No. 125, julio-septiembre. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_125_041.pdf

En el plano de la procuración de justicia penal electoral existe un caso *sui generis*: Panamá. Este país cuenta con un órgano constitucional autónomo creado en 1972 denominado Fiscalía General Electoral cuyo titular es nombrado por el Poder Ejecutivo con aprobación del Congreso, y su periodo de encargo es de diez años. La Fiscalía General tiene funciones constitucionales y funciones legales. Por un lado la Constitución le obliga a:

- a) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
- b) Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
- c) Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
- d) Ejercer las demás funciones que señale la Ley.¹⁰²

Asimismo, esta Fiscalía General representa los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral y emitir concepto en cualquier reclamación o recurso que se tramiten ante dicha Corporación. También, perseguir los delitos y faltas electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias.

En consecuencia, el Fiscal General Electoral realizará todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad

¹⁰² Fiscalía General Electoral del Gobierno de Panamá. Sitio oficial. Disponible en:

de sus autores con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminado el sumario, el Fiscal General Electoral lo remitirá con su vista al tribunal Electoral.¹⁰³

A su vez, la Fiscalía General Electoral una vez que investiga los delitos y faltas electorales, ejerce la acción penal ante el Tribunal Electoral, con competencias privativas para interpretar y aplicar la ley electoral y que a su vez, sanciona delitos y faltas que se cometen en contravención a la legislación electoral, o sea que la Fiscalía Electoral investiga y recomienda, y el Tribunal Electoral juzga y decide.¹⁰⁴

De tal manera, con los modelos de procuración de justicia anteriormente mencionados se permite delinear un primer acercamiento sobre los tipos de dependencia y dinámica que se encuentran en el entramado constitucional de los Estados modernos y que repercuten en la conformación de las instancias que se encargan de procurar justicia penal electoral. Por tanto el siguiente elemento de análisis radica en establecer como la conformación de este sistema de procuración de justicia radica tanto en los principios y valores que tutela como en la relación que existe con el Estado democrático de derecho.

1.6 La procuración de justicia penal electoral y el Estado democrático de derecho

Para la justicia penal electoral los valores protegidos por la ley estarían en función de la libertad del sufragio y la seguridad jurídica del proceso electoral en

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

todas sus fases.¹⁰⁵ Es decir, la procuración de justicia en materia penal electoral coadyuva en la libre expresión de la voluntad de los electores para votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal igual y secreto y, por ende, participar en la conducción de los asuntos de gobierno por medio de representantes libremente elegidos. Esto se traduce en la garantía de participar en la vida política del país en un marco democrático de transmisión de los poderes públicos.

Al ir recuperando los diversos acercamientos a los temas de procuración de justicia electoral he construido una definición que se acerque al estudio de este fenómeno que atraviesa tanto al Derecho como a la Ciencia Política y que se vincula con el Estado democrático de derecho. Ésta versa de la siguiente manera:

El conjunto de acciones públicas y procedimientos jurídicos que buscan prevenir y combatir aquellas conductas que afectan los bienes jurídicos que se tutelan, tales como la libertad del sufragio y la adecuada función de los procesos electorales, y por ende, que trastocan los principios de libertad, legalidad, imparcialidad, igualdad, equidad, certeza y transparencia del Estado democrático de derecho.

Una vez establecido una definición de la procuración de justicia penal electoral y entender cómo la noción de Estado democrático de derecho implica la articulación de los procesos y la institucionalización de los patrones de

¹⁰⁵ Elizondo G. María Macarita (2002). “El candidato en el ámbito penal”, en *Tu voto es poder*. Revista de información, análisis y cultura democrática Año 3, No. 14 noviembre-diciembre. México: Instituto Electoral del Estado de Colima, p. 2.

competencia y acceso al poder político a partir de la salvaguarda de ciertos principios sin los cuales resultaría imposible dotarlos de contenido. Sin embargo, aquí se adiciona la variable legitimación como un factor consustancial a la democracia y a la gobernanza electoral

Legitimación entendida como el proceso mediante el cual se desarrolla la legitimidad, es decir, un conjunto de actitudes positivas con respecto a las instituciones democráticas, que se consideran como las más apropiadas para gobernar el país. En otras palabras, se tiene legitimidad cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fracasos, son con todo mejores que cualquier otra solución institucional.¹⁰⁶

Así, los siguientes capítulos estarán enfocados a la construcción de aquellos elementos que configuran el sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México y cómo se operacionalizan los principios del Estado democrático de derecho, a fin de determinar en qué medida se salvaguardan dichos preceptos desde esta variable del sistema de justicia electoral.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La justicia electoral se configuró como un elemento clave en la articulación de instituciones, reglas y procedimientos que le dan forma, contenido y sentido a la transmisión pacífica de los poderes públicos dentro de un esquema de gobernanza electoral. En los Estados modernos, específicamente en los Estados democrático

¹⁰⁶ Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 118.

de derecho, la justicia electoral adquiere un sentido más importante ya que otorga al ciudadano garantías irrenunciables en la salvaguarda de sus derechos políticos, pero también en la seguridad de que los procesos electorales se llevarán a buen puerto.

Dentro de los modelos estudiados de justicia electoral, Latinoamérica ha ofrecido una de las contribuciones más importantes en la arquitectura de las democracias en transición y consolidación con el traslado de la función electoral desde los poderes Ejecutivo y Legislativo hacia instancias autónomas y especializadas. Asimismo, se han delegado facultades importantes de calificación, salvaguarda de derechos políticos y resolución de controversias electorales al Poder Judicial o en una institución autónoma e independiente de los poderes tradicionales del Estado, como es el caso panameño.

Como parte de las atribuciones de la justicia electoral es resolver diversas dificultades que se presentan, entre las cuales se incluyen aquellas conductas que buscan socavar la libertad del sufragio y el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

Es en este sentido que la procuración de justicia electoral toma un cariz relevante. Para los fines de esta investigación he resaltado en este capítulo la vertiente penal de esta procuración de justicia, toda vez que en México se optó en el último cuarto de siglo adoptar el esquema penal y no administrativo.

De ahí que establecer modelos de procuración de justicia penal y establecer patrones, ayuda a entender de qué manera se puede articular un entramado

institucional que garantiza esta fase de la justicia electoral. Sin embargo, la contribución de este capítulo residió en configurar una definición de procuración de justicia penal electoral que vincule la parte jurídica con la parte política, siendo el eje transversal los principios democráticos que tutela.

CAPÍTULO II. LOS DELITOS ELECTORALES DENTRO DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL EN MÉXICO

CONSIDERACIONES INICIALES

El sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México se articula de diversos componentes que dan contenido y sustancia al quehacer institucional de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), siendo el marco normativo donde se asientan los delitos electorales uno de los elementos más importantes.

En efecto, en esta búsqueda de garantizar una justicia electoral apegada a los principios del Estado democrático de derecho -así como frenar las inercias de un pasado autoritario y discrecional en el uso de recursos de diversa índole y los mecanismos para transgredir la libertad, la legalidad, la certeza y la equidad en los procesos electorales-, los actores políticos buscaron reformar el engranaje legal-institucional que diera certidumbre al intercambio pacífico de los poderes públicos y garantizara una representación política bajo los paradigmas democráticos y frenar la perspectiva del fraude electoral en el imaginario colectivo.

Así, las sanciones inicialmente se daban en los ordenamientos de corte administrativo se trasladaron a un ordenamiento penal, específicamente en el Título Vigésimo Cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal (ahora Código Penal) en agosto de 1990.

Para el desarrollo de este capítulo, continúo con la lógica que borda el análisis plasmado en esta tesis doctoral, en el sentido de asociar el componente del capítulo a estudiar con algún referente que sirva de plataforma en la construcción del marco explicativo. En el caso de los delitos electorales como parte del sistema de procuración de justicia penal electoral federal en nuestro país, mi propuesta radica en explicar primeramente la noción de fraude electoral y sus impactos en la democracia liberal representativa.

A partir de esta base explico el rol que juegan los delitos electorales como parte del sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México. Asimismo, analizo el estado que guardan el catálogo de estas conductas delictivas contenidas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, seccionándolos tanto por autor como por materia de acuerdo a los paradigmas explicativos ofrecidos por trabajos previos como el realizado por Francisco Fernández y Fernando Ojesto Martínez.

Por último, planteo las nuevas realidades en las conductas que trastocan los principios del Estado democrático de derecho en México, así como los cambios que se han materializado en los procesos de cambio político en nuestro país, particularmente a raíz de la reforma política de 2007-2008. Lo cual dará pie en apartados subsiguientes, ver los alcances de este marco normativo en la protección y garantía del principio de legalidad en nuestro Estado democrático de derecho.

En este capítulo parto de la siguiente pregunta *¿Cuál ha sido el alcance de los delitos electorales dentro del sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México frente a la salvaguarda del principio de legalidad?*

Mi hipótesis es que su impacto ha sido relativo, toda vez que conforme se ha desarrollado la dinámica política del país, aquellas conductas contempladas en el ordenamiento legal se han rezagado, inclusive frente a los Códigos Penales de las demás entidades federativas. De igual manera -y a partir de las reformas político-electorales-, se han incorporado nuevos actores en la arena política, lo cual se ha traducido en que se amplíen el abanico de actores y conductas, quedando vacíos importantes en la cobertura del principio de legalidad.

2.1 LA PERSPECTIVA DEL FRAUDE ELECTORAL EN LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA NORMATIVO

Fabrice Lehoucq señala, a modo de aproximación, que el fraude electoral se puede definir como el conjunto de acciones clandestinas para alterar los resultados electorales.¹⁰⁷ Por su parte, la *International Foundation for Electoral Systems* establece que el fraude electoral puede ser definido como *cualquier acción intencionada adoptada para alterar actividades o materiales electorales con el fin de afectar los resultados de una elección, que puede interferir con o impedir la voluntad de los electores.*¹⁰⁸

¹⁰⁷ Lehoucq, Fabrice (2007). “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias, en *Revista Mexicana de Sociología* 69, núm. 1, enero-marzo, 2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 2.

¹⁰⁸ López-Pintor, Rafael (2010). *Assessing electoral fraud in new democracies. A basic conceptual framework*. United States: International Foundation for Electoral Systems (IFES), p.

Pedro Planas retoma lo establecido por Guy Holding para señalar que el fraude electoral es aquella

...conducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercido en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre y secreto del voto ciudadano.¹⁰⁹

Al cometer fraude se violentan los principios de libertad, la equidad y la transparencia de los comicios, ya que estas acciones distorsionan deliberadamente la voluntad ciudadana dentro de los esquemas de representación política.

La posibilidad de cometer un fraude electoral no es facultad exclusiva de una persona, es decir, que si bien suelen asociarse la comisión de estas acciones a quienes detentan el poder político a fin de impedir la posible alternancia en el poder, el fraude electoral puede ser cometido por cualquier grupo o individuo, tenga calidad de civil, servidor público, miembro de una agrupación político o religiosa. Inclusive puede ser una tendencia que le sea transversal a algún partido político o grupo de poder o poder fáctico.

Hay dos categorías principales de fraude electoral. Por un lado aquel fraude incide en los resultados, es decir que el conjunto de acciones fuera de la

¹⁰⁹ Planas, Pedro (2012). “Fraude Electoral” en Diccionario Electoral (documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en agosto de 2012). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/fraude%20electoral.htm

institucionalidad democrática afectan los resultados de la elección, de tal manera que los ganadores y perdedores sean diferentes a los que hubieran sido elegidos si no se hubiera cometido el fraude.

Por su parte, el denominado fraude no determinante de los resultados, cuando los resultados no se ven afectados (es decir, los ganadores y perdedores serían los mismos incluso en ausencia de fraude). Ambos tipos de fraude implican conductas delictivas que deberían ser castigadas conforme a la ley, sin embargo, el fraude determinante de los resultados tiene implicaciones políticas mucho más graves, ya que permite que un partido o un candidato asuman cargos públicos en contra de la voluntad popular.¹¹⁰

No obsta señalar que la incidencia del fraude es un síntoma de la falta de reglamentación y de la ineficiencia institucional, especialmente dentro de los diversos niveles de gobierno. El fraude electoral es una de las expresiones más perniciosas de la democracia toda vez que afectan los procedimientos y materiales, especialmente llevados a cabo por parte de funcionarios de gobierno y representantes de los partidos políticos o candidatos. La incidencia del fraude es un síntoma de la falta de reglamentación y de la ineficiencia institucional, especialmente dentro de los diversos niveles de gobierno.

Es en este contexto que los marcos normativos en contra del fraude electoral constituyen un referente de primer orden para marcar la línea divisoria entre lo que está permitido y aquello de acota la normalidad en el proceso político electoral

¹¹⁰ *Ibidem.*

y, por lo tanto, atenta contra sus principios rectores. Es aquí donde se inserta la justicia electoral como un mecanismo que no sólo organiza, sino que sanciona este tipo de acciones.

Así, los delitos y faltas electorales se convierten en el primer referente para garantizar un sistema de procuración de justicia. Para el caso mexicano el mecanismo se orientó hacia la vertiente electoral, tal y como describiré a continuación.

2.2 SOBRE LOS DELITOS ELECTORALES EN MÉXICO

Para tener una noción concreta sobre los delitos electorales, éstos se pueden definir como todas aquellas acciones u omisiones que contravienen las disposiciones constitucionales y legales que atentan contra la certeza y efectividad del sufragio, así como del adecuado proceso electoral, vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo, se denominan delitos electorales.¹¹¹

Por su parte, Fernández Segado establece que los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un *sistema electoral* democrático.¹¹²

¹¹¹ Fernández Segado, Francisco y J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (2007). "Delitos y faltas electorales" en Orozco Henríquez, Jesús. "El contencioso electoral, la calificación electoral" en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 1020.

¹¹² Fernández Segado, Francisco (2008). "Delitos Electorales" en *Diccionario Electoral*, vol. I Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo I.pdf

Aquí es pertinente establecer la diferencia entre los delitos electorales con las faltas electorales. Las faltas o infracciones electorales, al igual que las ilicitudes en la materia, son las conductas tipificadas en la ley que se realizan principalmente por los candidatos, ciudadanos, electores o sufragantes, funcionarios públicos o partidarios, observadores electorales e, inclusive, partidos políticos las cuales conculcan, contravienen, incumplen, infringen, transgreden, violan o vulneran lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho de todo ciudadano. Pero, la investigación y sanción de estas acciones corresponden básicamente a una autoridad administrativa.¹¹³

Por su parte, concuerdo en el posicionamiento de Andrade en el sentido de que los delitos electorales se encuentran constituidos dentro de los delitos políticos y son todas aquellas conductas tipificadas, antijurídicas, culpables y punibles que tienen como objeto alterar el bien jurídico tutelado del proceso electoral en dos sentidos:

1. Cuando se obstaculiza, se modifica o se impide por medios físicos o morales el ejercicio de los derechos que tienen los sujetos dentro del proceso; y
2. Cuando se altere el curso normal de las etapas del proceso electoral.¹¹⁴

¹¹³ Silva Adaya, Juan Carlos (2009). “Faltas Electorales” en *Diccionario Electoral*, vol. I. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo I.pdf

¹¹⁴ *Op cit* Andrade (1991), pp. 166-167.

Tal y como se ha esbozado, los ordenamientos donde se incorporan los delitos electorales y las sanciones a las que pueden ser merecedoras tienen como característica común el que se concentran en Códigos u ordenamientos especializados en la materia, aunque también pueden estar contenidos en normatividades generales.¹¹⁵ Asimismo, el tipo de sanciones y la gravedad de las penas pueden ser de tipo económica, administrativa y, en el peor de los casos, la privación de la libertad.

En nuestro país, la regulación jurídica de los delitos electorales que atentan contra la elección de los poderes públicos y la libertad del sufragio no es una acción reciente. De acuerdo a Patiño Camarena se pueden apreciar que su normativización ha sido una constante en la historia de México, inclusive antes de su configuración como nación independiente; aunque sus alcances han sido radicalmente diferentes. Al respecto, el autor ubica cinco etapas:

1. El primer periodo comprendido desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta el año de 1871 con la promulgación del Código Penal de Martínez de Castro. Durante este periodo las disposiciones en materia penal regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.
2. El segundo periodo comprende desde la promulgación del Código de Martínez de Castro de 1871 hasta la promulgación de la Constitución de 1917, y se singularizó porque las leyes electorales regulaban las faltas administrativas, en

¹¹⁵ *Op cit.* Fernández & Ojesto (2007), p. 1025.

tanto que en el Código Penal se configuró un capítulo especial para los delitos electorales.

3. El tercer periodo se proyecta desde la promulgación de la Constitución de 1917 y de la Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 julio de 1918, hasta la entrada en vigor del Código de Almaraz el 5 diciembre de 1929, periodo durante el cual coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales del Código Penal de 1871, y el catálogo de delitos electorales contenidos en el capítulo XI del ordenamiento legal electoral invocado.
4. El cuarto periodo se inició con la promulgación del Código de Almaraz en 1929 y se extiende hasta 1989. Durante este periodo se resolvió que las leyes electorales regularan tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.
5. El quinto periodo se inició con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Penales y la reforma al Código Penal de agosto de 1990, y se caracterizó porque volvió a desvincular las faltas administrativas de los delitos electorales, para regular las primeras en la legislación electoral y los segundos en el Código Penal (Patiño, 1999:1425-1426).¹¹⁶

Empero, es en esta última etapa donde la generación de una normatividad penal que sancione este tipo de conductas tuvo mayor trascendencia, toda vez que,

¹¹⁶ Patiño Camarena, Javier (1999). “El bien jurídico protegido por los delitos electorales”, en J. Jesús Orozco Enríquez (comp.). *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del Congreso internacional de derecho electoral*, Tomo IV, pp. 1425-1426.

al menos en el discurso, se abría la posibilidad de generar mayor certidumbre en la contienda, porque en teoría se reducía el incentivo para que se trastocara la libertad del sufragio y el adecuado proceso electoral, generando así las condiciones de equidad entre los actores políticos relegados y proscritos que se incorporaban de lleno al juego democrático por el acceso al poder.

2.3 LOS DELITOS ELECTORALES Y EL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL EN MÉXICO

La construcción de instituciones, reglas y procedimientos que dieran certeza, legalidad, transparencia y legitimidad -a los procesos electorales que renovarían periódicamente los poderes públicos-, fue uno de los grandes quehaceres de los actores sociales y políticos quienes convergieron en el gran proceso de cambio político en México acaecido en las postrimerías de la década de los 70.¹¹⁷

Con la degradación paulatina de un sistema político de corte autoritario, caracterizado por el gran peso específico del presidente de la República en turno, la égida de un sistema de partido hegemónico y un sistema corporativo que aglutinaba y contenía las demandas sociales, las formas y fondos en la política de nuestro país dieron un viraje hacia el paradigma democrático representativo. De tal suerte, se fueron construyendo referentes plurales y se articuló una competencia

¹¹⁷ México no fue a excepción frente a estas dinámicas de cambio político. Durante la década de los 80, la mayoría de los regímenes autoritarios de corte militar en Latinoamérica habían cedido a la ola democrática, reajustando los preceptos constitucionales y legales que permitían la incorporación del poder civil en la conducción de los gobiernos.

Una de las referencias que dan cuenta sobre este proceso de transformación en Latinoamérica desde la óptica legal-institucional es el libro coordinado por Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418.

política donde tenían cabida diversas expresiones que durante años fueron soslayadas o, incluso, proscritas.

En efecto, para México esta perspectiva adquirió sentido básicamente a partir del proceso electoral federal de 1987-1988, en el que no sólo los resultados en la elección presidencial fueron cuestionados por la mencionada *caída del sistema*, sino que las prácticas de compra y coacción del voto, así como el uso discrecional de los recursos públicos y programas sectoriales para atender grupos vulnerables (la fase previa de lo que conocemos como programas sociales), dieron al traste con unas elecciones plagadas de irregularidades.

En efecto, la elección presidencial mexicana de julio de 1988 aceleró un cambio político largamente esperado. Crespo señala que los comicios presidenciales de ese año fueron los más conflictivos que había enfrentado el régimen, al menos desde que se institucionalizó. No sólo porque la votación del partido oficial fue la más baja que se haya obtenido sino porque incluso tal votación la consiguió a través de un fraude electoral¹¹⁸

Inclusive, el proceso electoral de 1988 registró un incremento de la participación electoral, así como el fortalecimiento de las oposiciones en número de votos y en influencia política. Inclusive, muchos creyeron que el virtual monopolio del otrora partido oficial había llegado a su fin¹¹⁹. Dicha situación

¹¹⁸ *Op cit* Crespo (1996), p. 87.

¹¹⁹ Loaeza, Soledad (1991). "Los partidos y el cambio político en México", en *Revista de Estudios Políticos*, no. 74, octubre-diciembre. México: nueva época. Pp. 389-403.

generó un déficit de legitimidad del otrora régimen emanado de la Revolución Mexicana poniéndose en entredicho la estabilidad del sistema.

Asimismo, la crisis electoral¹²⁰ y post electoral de 1988 puso al descubierto la absoluta necesidad de tomar en serio la institucionalidad electoral como garante de legalidad y transparencia en los procesos electorales, sobre todo en la vigilancia y la garantía de evitar los fraudes electorales y todo tipo de ilegalidades que trastocaran la legitimidad de los mismos.

En otras palabras, estas conductas transgredían flagrantemente los principios de legalidad, transparencias, certeza y pluralidad, necesarios en una democracia. Frente a esta circunstancia, se detonaron una serie de reformas que se plasmaron en las modificaciones constitucionales y legales de 1989-1990, dando un giro en la profesionalización de la administración y jurisdicción electoral.

Los alcances más visibles, y como lo analizaré más adelante, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE). De igual manera, se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual sustituía el Código Federal Electoral.

¹²⁰ Entre los reportes que se sucedieron fue que algunas casillas electorales no se instalan, mesas directivas de casilla que no se presentan, casillas que cerraban temprano y no recibían la votación que todavía estaba fluyendo, representantes de partidos no aceptados en las casillas, electores trashumantes que van de casilla en casilla engrosando la votación de un partido, falta de listas electorales en las casillas, amenazas a los funcionarios de casilla, casillas en que el escrutinio solo arroja votos para un partido y ni uno solo, ni siquiera el de los representantes de éstos, a los partidos de oposición, candidatos ganadores que tenían en su contra órdenes de aprehensión por fraude, abuso de confianza y hasta homicidio, paquetes electorales alterados, urnas quemadas o perdidas, entre otras irregularidades.

Pero no sólo ello sino que también se pretendió rescatar la noción de delitos electorales. Uno de los primeros antecedentes que se tienen en la configuración del sistema de procuración de justicia penal electoral a partir de la coyuntura que representó el proceso electoral de 1988, fue el documento un presentado por el Partido de Acción Nacional (PAN) titulado "Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia". En este documento no se pedía la anulación de las elecciones ni el nombramiento de un presidente interino (como era la propuesta de Cárdenas y de los principales y dirigentes del Frente Democrático Nacional).¹²¹

En dicho manifiesto, el PAN abogaba por la modificación de la ley electoral y de los ordenamientos constitucionales a fin de retomar el camino hacia la democratización del régimen. La prohibición de utilizar indebidamente los recursos del erario público o el empleo de servidores del Estado para fines político-partidistas fue uno de los puntos que se puso en el documento.

Esta propuesta fue retomada en el marco de los procesos de reforma electoral de 1989. En los trabajos de la Comisión Especial Pluripartidista para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, llevada a cabo los primeros meses de 1989, surgieron dos corrientes distintas:

- Que las faltas administrativas y los delitos electorales en mantuviesen en la misma legislación, como había venido ocurriendo las últimas décadas; y

¹²¹ Cfr. Labastida (2004), p. 764.

- Mantener en la legislación electoral únicamente las faltas administrativas, remitiendo al código penal con plena y total autonomía los delitos electorales.¹²²

La idea de establecer los delitos electorales en el derecho penal codificado, fue la que pareció más prudente a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, que finalmente convinieron en que con una mejor técnica legislativa se tratarán los delitos con plena y total autonomía, remitiendo los al código penal.

En la exposición de motivos para la reforma al entonces llamado *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal* celebrada el 15 de agosto de 1990 se señalaba lo siguiente:

La voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedimientos que garantizan la vigencia de la soberanía popular, ha sido acreditada con las sucesivas reformas a la legislación electoral que han permitido la ampliación del derecho al sufragio a mayor número de mexicanos, la construcción de un sistema de partidos y su perfeccionamiento progresivo, una mayor y más plural participación ciudadana en la representación nacional, así

¹²² Barreiro Perera, Francisco Javier (2000). “Derecho penal electoral”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Apuntes de derecho electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 708.

como la consolidación del carácter institucional de las autoridades electorales.

En la actual etapa de nuestro desarrollo político se requiere la adaptación de las instituciones nacionales frente a los desafíos que plantea el proceso de modernización que vive México en un mundo en acelerada transformación.

Fue por ello que para responder a las nuevas condiciones de la lucha política, caracterizadas por una creciente participación ciudadana y una competencia electoral intensa entre los partidos políticos, el Constituyente Permanente aprobó reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución que son ya derecho vigente, lo que obliga a una nueva legislación secundaria que responda a las profundas innovaciones introducidas al marco constitucional que regula el régimen político electoral.¹²³

Fue así como la reforma constitucional se inscribió en tres perfiles o líneas de acción fundamentales:

1. La reforma constitucional que reconfiguraba el sistema de justicia electoral (5 de abril de 1990).

¹²³ Cámara de Diputados (1990). Exposición de motivos (documento en línea). México, D.F., a 3 de mayo de 1990. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes>.

2. La entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990).
3. La adición del Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único del Libro Segundo al Código Penal denominado “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos”, el 15 de agosto de 1990.¹²⁴

Así, en el entonces llamado Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal se adicionó el Título Vigésimo Cuarto, incorporándose un catálogo de delitos electorales y una sanción más allá de la pecuniaria y/o administrativa para aquellos quienes trastocaran la libertad y la secrecía del voto así como del adecuado cauce de los procesos electorales.¹²⁵

Así, en este ordenamiento se tipifican los delitos electorales federales que se pueden cometer con motivo de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores.¹²⁶

Al conjuntar los elementos que enmarcan a los delitos federales electorales, éstos se pueden definir como *aquellas conductas que se encuentran sancionadas por el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, y que lesionan la función*

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ Esparza, Bernardino (2009). *Constitucionalización de los delitos electorales en la legislación mexicana, 1812-2009*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, p. 101.

¹²⁶ Patiño Camarena, Javier (2006). *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 813.

*electoral, específicamente el sufragio en cualquiera de sus características, en lo relativo a la elección de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión.*¹²⁷

Si bien los delitos electorales habían estado contemplados en los diversos ordenamientos electorales, las sanciones y las hipótesis que se desprendían de dichas conductas, no generaban una penalidad tan elevada como el que las sanciones tuvieran un corte penal (y no administrativo). De tal suerte, que la tipificación de los delitos electorales con plena y total autonomía en la legislación penal, generaba un parteaguas en la contención de las conductas delictivas de cara al proceso de cambio político democrático.

Sin embargo, el entramado legal que definía y sancionaba los delitos electorales, navegó los primeros años por los mares de intrascendencia, en virtud de que no había una instancia *ex profeso* que atendiera las denuncias y allegara las pruebas al juez para consignar a quienes cometan estas conductas.

En suma, la idea más acabada de la transición a la democracia en México que pudo materializarse fue la construcción de un entramado institucional y procedimental que impidiera todo aquello que pudiera cuestionar la credibilidad y la legitimidad de las elecciones, lo cual se tradujo tanto en mecanismos de previsiones y prescripciones administrativas, pero también penales, creando una instancia *ex profeso* para tales fines como fue la Fiscalía Especial (y posteriormente Especializada) para Delitos Electorales. Aunque fue hasta cuatro

¹²⁷ Gómez González, Arely (2008). “La reforma penal electoral”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 32, no. 32. México: Escuela Libre de Derecho, p. 341.

años después de que las conductas delictivas se adicionaron al ahora llamado Código Penal Federal.

Sin embargo, como se verá más adelante, este catálogo de sanciones y de supuestos para aquellas conductas catalogadas como delitos electorales no ha sido actualizado, quedando en un proceso de anquilosamiento que se traduce en una ineficaz procuración de justicia penal electoral, en su ámbito federal.

2.4 ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES

Tal y como he señalado, la reforma de agosto de 1990 plasmó en el Código Penal las hipótesis delictivas, así como las sanciones impuestas a dichas conductas, mismas que han orbitado en dos mecanismos, de acuerdo a la tradición del derecho penal mexicano, es decir, la multa y la prisión. Esto, en 10 artículos (del 401 al 410) del Capítulo Único del Título Vigésimo Cuarto de la normatividad en comento.

Cabe destacar que la primera reforma en la materia se dio hasta el 25 de marzo de 1994, con lo cual se apuntalaba la creación de la entonces Fiscalía Especial¹²⁸ para la Atención de Delitos Electorales porque le daba mayores elementos para su gestión. En dicha reforma, se registraron las siguientes modificaciones:

¹²⁸ En ese entonces tenía el estatus de *Especial* y no de *Especializada*.

- Se incrementaron algunas sanciones e incluyeron tipos penales vinculados a la compra de votos, recoger sin causa prevista credenciales de elector, violación al secreto al voto y transporte indebido de votantes.
- Sancionar a aquellos que violaran de cualquier manera el secreto del voto, votar o pretendiera votar con una credencial de la que no sea titular, el traslado de votantes el día de la jornada electoral la introducción o sustracción ilegal de las boletas en las urnas electorales, entre otras.

Sin embargo, la modificación más importante fue la adición de tres artículos. En primer lugar se incorporó el Artículo 411, el cual contemplaba una sanción de 70 a 200 días de multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participara en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales, o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Asimismo, se plasmó en la ley que se impondría prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios (Artículo 412). Por último, en el artículo 413 señalaba que los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo no gozaban del beneficio de la libertad provisional.¹²⁹

Dos años después, el 22 de noviembre de 1996, se realizó lo que a la postre sería la última reforma en el Código Penal en el que se adicionaron nuevas

¹²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Recursos Jurídicos. Buscador en Línea de Leyes Federales y del Distrito Federa*. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

conductas como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral. De igual forma se incorporó dentro la categoría de *autor* de delitos electorales, la figura de servidor público, separándose la regulación de los funcionarios partidistas y de los candidatos, además de haberse adicionado la regulación propia a los materiales electorales y a las encuestas o sondeos de opinión¹³⁰

Cabe señalar que una vez que se realizaron las reformas, las hipótesis delictivas, mismas que son entendidas como las acciones que se desprenden de aquellos tipos penales que están contenidos por la ley en la materia existen 37 tipos penales distribuidos en el Título XXIV del Código Penal, de las cuales se derivan 154 hipótesis delictivas. Al final del capítulo agrego un anexo con cada uno de los tipos penales y las hipótesis delictivas que se desprenden. No obstante, en el siguiente cuadro resumo los hallazgos:

Cuadro 1 Relación entre tipos penales e hipótesis delictivas en delitos electorales federales

Artículo del Código Penal Federal	Tipos penales	Hipótesis delictivas
403	13	57
404	0	5
405	11	33
406	7	28
407	4	18
408	0	2
409	2	0
411	0	5
412	0	6
Total	37	154

Fuente: Elaboración propia, a partir del Código Penal Federal y de los análisis realizados por los Ministerios Públicos Especializados de la FEPADE: Ignacio Coronel y José Rivera.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 340.

Al entrar al análisis de los delitos electorales contenidos en el Código Penal se pueden desagregar en tres grandes grupos; a) aquellas conductas que atentan contra la libertad del sufragio; b) las conductas que atentan contra la certeza de los resultados, y c) las conductas que afectan la equidad en la contienda.¹³¹

En esta primera categoría se encuentra, por ejemplo, la compra y la coacción del voto, entendidas esencialmente como aquellas acciones encaminadas a ejercer presión sobre el elector para forzarlo o inducir la votar por algún partido o candidato. En el segundo caso puede mencionarse la alteración de las actas de los resultados de la jornada electoral; la sustracción o la introducción de boletas o materiales electorales.

Por último, existen aquellas conductas contra la equidad de la contienda, cuyo sentido se orienta en otorgar indebidamente beneficios de competencia a un candidato. Por ejemplo, el destinamiento de fondos, bienes o servicios públicos, privados, humanos, materiales, informáticos, entre otros, a favor de un partido político o candidato.¹³²

De igual manera existe otra forma de clasificar a los delitos electorales: por la materia y el autor de la conducta delictiva. En el primer caso, son ejemplos la obstaculización del proceso electoral; la falsedad o falsificación electoral, el abandono de funciones, el fraude electoral, la propaganda ilegal, la compra del voto, la coacción del voto, el soborno, los desórdenes públicos, las sustracciones

¹³¹ *Op. Cit* Arely Gómez (2008).

¹³² *Ibidem*, p. 341-342.

de cualquier material electoral, así como el acarreo de votantes¹³³. A su vez, las acciones lesivas pueden ser cometidas por los particulares, los funcionarios públicos y/o electorales, los partidos políticos y funcionarios partidistas, así como los ministros de culto.

2.4.1 Análisis de los Delitos Electorales por materia

En materia de los delitos electorales, la **Obstaculización del Proceso Electoral** constituye un conjunto de acciones que en el proceso electoral impiden y/o entorpecen su desarrollo. Por ejemplo, la obstaculización de las inscripciones en el registro.

Asimismo, el impedimento o limitación del derecho al sufragio, negarse a admitir propuesta de candidato presentada en tiempo y forma o impedir a los delegados de partidos el cumplimiento de su función y quien obstaculice o interfiera dolosamente en el desarrollo normal de las votaciones, escrutinio y cómputo, traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales atribuye.¹³⁴ No obsta destacar que con estas acciones se trastocan los principios que tutela el Estado democrático de derecho, por ejemplo la libertad en el ejercicio del sufragio, y la equidad en la contienda.

¹³³ Uno de los elementos que no se contempla en la legislación penal mexicana como delitos electorales, pero sí como falta administrativa son las Calumnias e injurias; no obstante, en otras legislaciones en la materia para Latinoamérica se contemplan. Dentro de este grupo clasificamos todos los delitos que recogen atentados contra el honor de la persona en el proceso electoral, ya sea mediante la falsa imputación de un hecho constitutivo de delito, ya mediante expresiones o acciones que supongan la deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona.

¹³⁴ *Op cit.* Fernández & Ojesto (2007), p. 1030.

Por su parte, **la Falsedad o Falsificación Electoral** es la creación, mediante acciones, palabras o conductas, en interés del falsificador, de una determinada apariencia que no corresponde a la realidad. Por ejemplo, la suplantación de identidad a la hora de ejercer el voto, la falsificación de documentos oficiales electorales, inscripciones ilícitas a las listas y registros electorales; la alteración de resultados electorales, entre otros.

Al ponerlo en el tamiz de los principios previamente aludidos, se vulneran los principios de legalidad y certeza que deben acompañar a los procesos electorales.

Para el caso de **Abandono de Funciones**, cometen este delito las personas que, llamadas a desempeñar funciones electorales, dejan de cumplirlas o las abandonan sin justa causa. Aquí se violenta el principio de certeza porque se dejan vacíos los espacios que les corresponden a ciudadanos y éstos pueden ser ocupados por personas que busquen trastocar el resultado del proceso.

Tal y como hemos señalado uno de los tipos penales más extensos y con mayores aristas representa el **Fraude Electoral**. Ejemplos hay muchos: votar dos o más veces en la misma elección, votar sin tener derecho a ello. También, la suplantación o sustitución de sellos, envolturas del material electoral, así como la violación de comunicaciones oficiales de los órganos electorales o cambio de votos impugnados. En este caso se trastocan los principios de libertad, legalidad, equidad e imparcialidad en todas las fases del proceso electoral.

Por su parte, supone delito de **Propaganda Ilegal** la comisión de infracciones de las normas relativas a la forma o al tiempo en que debe desarrollarse la propaganda electoral, así como la celebración de reuniones y otros actos públicos dirigidos a la consecución ilegal de votos afectando con ello el principio de legalidad y equidad.

Para la **Compra del voto**, Fernández & Ojesto establecen que se comete este delito cuando se solicita directa o indirectamente el voto de algún elector, o se le induzca a la abstención a cambio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas.¹³⁵

La **Coacción del Voto** consiste en ejercer violencia o intimidación sobre los electores para que no usen su derecho al voto, lo ejerzan en contra de su voluntad o descubran el secreto del voto. Con ello se rompe el principio de libertad y legalidad no sólo en la jornada, sino previo a ella.

Bajo las dos figuras previamente definidas se lesiona no sólo la legalidad, sino la equidad y la certeza, toda vez que estas acciones buscan sacar ventaja en el proceso electoral a favor de uno de los actores sea individual o colectivo dentro de la contienda política.

Se comete **Soborno** cuando se realiza una o varias transacciones con algún funcionario electoral y/o servidor público, para que éstos cometan o permitan que se realice algún hecho que constituya infracción de la legislación electoral.

¹³⁵ *Ibidem*, 1034.

Trastocándose la legalidad e imparcialidad como principios de un Estado democrático de derecho.

Desórdenes públicos. Figuran dentro de este grupo de delitos “la organización, realización o instigación de desórdenes, tumultos o agresiones que perjudiquen el desarrollo regular de los actos electorales” (ibídem, 1035). Aquí, además de trastocarse el principio de legalidad se coarta la libertad que se traduce en el incentivo que tendría el ciudadano para emitir su voto,

En el caso de las **Sustracciones de Material Electoral.** Aquí se incluyen las apropiaciones indebidas y otro tipo de hurtos. En el primer caso puede configurarse un delito cuando, en las campañas políticas, quien o quienes administren los recursos de éstas se apropien de ellos. En el segundo tipo serían todas aquellas acciones que consistieran en sustraer material electoral sin ánimo de lucro, pero con la finalidad de entorpecer el proceso electoral, trastocándose con ello el principio de legalidad.¹³⁶

El **Acarreo de Votantes** es la actividad llevada a cabo por cualquier persona mediante coacción, compra o algún tipo de incentivo, para trasladar o llevar a un grupo de personas para que asistan a votar ya sea a las casillas básicas, contiguas, extraordinarias o especiales

¹³⁶ *Op cit.* Fernández (2008).

Se diferencia con otros tipos de acarreo porque el mero acto de transportar ciudadanos a votar por algún partido político y/o candidato trastoca, de antemano, tanto el principio de libertad como el de transparencia.

2.4.2 Análisis de los Delitos Electorales por Autor

Al diseccionar cada uno de aquellos que pueden ser autores de la conducta delictiva, los **Particulares** son los sujetos más genéricos que la ley puede contemplar. Éstos incluyen a cualquier persona, sea nacional o extranjera. Casi todas las legislaciones latinoamericanas contemplan delitos electorales que realizan dichos particulares. En nuestro país, el Código Penal sanciona a quien obstaculiza el proceso electoral; realiza fraudes electorales (destacando los delitos de votar dos o más veces, o votar sin tener derecho a ello).

Asimismo, se penalizan los actos de propaganda electoral ilegal, los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y en las cercanías del lugar donde éstas se celebran, así como las coacciones dirigidas contra otros electores o contra personas con funciones en el proceso electoral, los acarreos de personas; pero también quien difunda o publique resultados de encuestas o sondeos de opinión, ocho días antes de la jornada electoral y hasta el cierre de las casillas (en todos los husos horarios del país, Art. 403). Asimismo, se contemplan sanciones para quien proporcione documentos apócrifos para inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, que ahora se denomina Registro Federal de Electores.¹³⁷

¹³⁷ *Código Penal Federal* (2011) (Documento en línea). Disponible en Suprema Corte de Justicia de la Nación. Leyes Federales y del Distrito Federal: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

Por su parte la noción de **Funcionarios Públicos** remite a todas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza que se encuentra en el aparato burocrático y administrativo. De acuerdo al artículo 212, del Código Penal es servidor público toda persona que:

...desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.¹³⁸

Cabe señalar que también se entienden como servidores públicos a aquellos funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal (Artículo 403 del Código Penal).¹³⁹ Los servidores públicos pueden incurrir en conductas ilícitas cuando su participación política en el proceso electoral va más

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ Cabe destacar que en otras latitudes existen personas que se habilitan como funcionarios públicos durante los procesos electorales y que pueden cometer ilicitudes en la materia, ya sea por el incumplimiento de funciones o por el abuso de poder en el ejercicio de éstas. Por ejemplo, no asistir a las convocatorias para ser funcionario electoral, incumplir la labor que le ha sido encomendada en el proceso electoral, o impedir que se ejerza la libertad o la secrecía del sufragio, apropiación de documentos electorales, suspender sin causa justificada la votación o el escrutinio o ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado (Fernández & Ojesto, 2007).

allá del mero ejercicio de su derecho al voto. Los actos delictivos de los funcionarios públicos en materia electoral pueden consistir en incumplimiento de funciones, pero sobre todo en abuso de poder, o sea el mal uso que hace un funcionario público de las facultades que la ley le atribuye.¹⁴⁰

Es decir, en la normatividad (Art. 407) se establecen penalidades para aquellos servidores públicos quienes obliguen a sus subordinados a apoyar a algún partido político y/o candidato; así como también destinar de manera ilegal bienes y servicios materiales, financieros, informáticos, entre otros, para los fines antes mencionados. De igual manera, se sanciona a aquellos que condicionen la prestación de servicios y obras públicas, así como programas sociales.¹⁴¹

Por su parte, la figura de **Funcionarios Electorales** remite a quienes en los términos de la legislación federal (la Constitución y la Ley electoral) integren los órganos que cumplen funciones electorales. En este sentido, los ciudadanos que se habilitan como funcionarios de casilla, así como parte de la estructura electoral (sea a través de los Consejos Estatales y Distritales) durante los procesos electorales se consideran funcionarios de casilla y, por ende, son sujetos de las sanciones que contempla el Código Penal.

Las conductas que pueden constituir delitos electorales se encuentran en el Artículo 405 y refieren prisión y multa para quienes alteren, sustituyan, destruyan documentos relativos al Registro Federal de Electores; se abstengan de cumplir,

¹⁴⁰ *Op cit. Fernández & Ojesto (2007), pp. 1026-1027.*

¹⁴¹ *Op cit. Código Penal.*

sin causa justificada, con las obligaciones de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.

Asimismo, se sancionan a funcionario que obstruyan el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; alteren los resultados electorales, sustraigan o destruyan boletas, documentos o materiales electorales; ejerzan presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

También, cuando instalen, abran o cierren dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación; expulsen u ordenen, sin causa prevista por la ley, el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.

Finalmente, permitan o toleren que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, así como propalen, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.¹⁴²

Un hecho peculiar dentro de quienes pueden cometer alguna ilicitud electoral dentro del cuerpo normativo en materia penal radica en la dicotomía entre

¹⁴² *Ibidem.*

la figura de candidatos y funcionarios partidistas. Cuando se habla de **Candidatos**, el Código Penal los refiere como aquellos ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad (electoral) competente;

Por su parte con los **Funcionarios Partidistas**, en un primer momento se aludían tanto a los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral.¹⁴³

Empero, con la reforma de 1996, incorpora otra fracción para referirse a los candidatos, y se adicionan los dirigentes de las agrupaciones políticas (donde si bien comparten algunos objetivos dentro del juego democrático, sus alcances son disímiles y contribuyen de manera diferenciada en el apuntalamiento del régimen), además que los representantes ya no se restringen a aquellos ciudadanos que adquieren representación partidista ante la jornada electoral, sino que se ajusta de acuerdo a lo dictado por la ley electoral en curso.¹⁴⁴

Para ambos sujetos la ley contempla una sanción de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años en caso de que impidan con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; ejerzan presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado, ya sea en el interior de la casilla o en el lugar donde los electores se encuentren

¹⁴³ *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal*, 1994) (documento en línea). Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

¹⁴⁴ *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal* (1996) (documento en línea). Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

formados; realicen propaganda electoral durante la jornada electoral; sustraigan, destruyan, alteren o hagan uso indebido de documentos o materiales electorales.

También si obstaculizan el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores de ésta, o con ese fin amenazaran o ejercieran violencia física sobre los funcionarios electorales; propalen noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; entre otras conductas.¹⁴⁵

Uno de los sujetos que pueden cometer delitos electorales, pero cuya definición no se encuentra contenida en el Código Penal es de los **Ministros de Culto**. Se puede definir como aquellos que tengan por encargo algún ministerio de culto de cualquier religión o secta; quienes están impedidos para realizar proselitismo político al interior de los recintos que se tengan ex profeso para dicha actividad religiosa. Esta prohibición en nuestro país alude básicamente al principio de separación entre la iglesia y el Estado como un principio del liberalismo político.¹⁴⁶

No obsta señalar que las únicas sanciones contempladas en la normatividad para los ministros de culto solamente están expresadas en multas (hasta 500 días) y no de la privación de la libertad cuando en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido, o a la abstención del voto (Código Penal; Artículo 404).

¹⁴⁵ *Op cit. Código Penal Federal (2011).*

¹⁴⁶ *Op cit. Fernández & Ojesto (2007), pp. 1026-1027.*

Finalmente, la legislación federal en materia de delitos electorales contempla que además de las penas contempladas, quienes las cometan no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional. Además, para aquellos funcionarios públicos que cometieran alguna ilicitud, se contempla la posibilidad de que éstos, no sólo sean destituidos de su cargo, sino que pueden ser inhabilitados de la función pública de uno a cinco años.

En el papel, pareciera que en la normatividad están contenidas todas aquellas hipótesis delictivas que trastocan los principios del Estado democrático de derecho que garantizan la libertad del sufragio y el llevar el adecuado proceso electoral. Dicho análisis es lo que a continuación presento.

2.5 ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES BAJO EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

Al analizar el sistema de procuración de justicia penal electoral con los principios del Estado democrático de derecho, un primer elemento radica en operacionalizar los marcos referenciales que permitan dar cuenta en qué medida se salvaguardan dichos preceptos. En el caso de los delitos electorales necesariamente el principio que se salvaguarda ha sido el de la legalidad.

De acuerdo a Reyes Tayabas, el principio de *legalidad* está contenido en los procedimientos de la procuración de justicia penal electoral. Se refiere al estricto ajuste de cualquier acto de autoridad, o de particulares, a los mandamientos del orden jurídico vigente, y por tanto, aquellas instancias que detenten la potestad

judicial en la materia tienen la obligación de vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.¹⁴⁷

Sin embargo, la legalidad dentro de los delitos electorales no ha sido salvaguardada porque su marco normativo ha sido rebasado, lo cual se traduce en un desfase del catálogo de delitos electorales tal y como explico en el siguiente apartado

2.5.1 El Desfasamiento de la Normatividad Frente a las Nuevas Dinámicas en el País

En lo que se refiere al sistema de procuración de justicia penal electoral, si bien han existido modificaciones estructurales en la FEPADE, la actualización del catálogo de conductas que atentan contra los principios que tutela el Estado democrático de derecho y el adecuado desarrollo de los procesos electorales ha permeado una suerte de anquilosamiento y esclerosis en lo que a transformaciones necesarias se requiere.

Esto no quiere decir que no hayan existido propuestas de reformas en la materia. Desde 2000 y hasta el 2009 se han presentado cuando menos cuatro iniciativas que reforman la materia penal electoral, destacándose sobre todo el aumento de penas y nuevas hipótesis delictivas.

A partir de las dinámicas sociopolíticas en el país se pueden desprender nuevos escenarios que permitan apuntalar los principios de un Estado democrático

¹⁴⁷ Reyes Tayabas, Jorge (1997). *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, p. 12-13.

de derecho. Esto, tomando como referencia las categorías de análisis en los delitos electorales contenidos en el Código Penal Federal, es decir, por materia y por autor.

2.5.1.1 DESFASAMIENTO CON RELACIÓN A LA MATERIA

• Precampañas

Uno de los elementos que se han sumado a la dinámica política fue la incorporación de la figura de las precampañas políticas a nivel federal. En efecto, con la reforma político-electoral de finales de 2007 y principios de 2008, los actores políticos convinieron en reglamentar el mecanismo previo al inicio formal del proceso electoral. El concepto de precampaña electoral se define como el “conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular registrados por cada partido”.¹⁴⁸

En las adecuaciones hechas al COFIPE se establecía que todos los partidos celebrarán sus precampañas dentro de los mismos plazos y que éstas no excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales, es decir, que para el año en que se elija Presidente de la República y el Congreso de la Unión, no durarán más de 60 días.

Asimismo, en el año en que sólo se renueven los integrantes de la Cámara de Diputados, no durarán más de 40 días. Se prohíbe expresamente a los precandidatos realizar actos de proselitismo o difusión de propaganda previos al

¹⁴⁸ Instituto Federal Electoral (2008). *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008* (Documento en línea). México: IFE. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect0708.pdf, p. 107.

inicio de las precampañas. También se impide la contratación de propaganda en radio y televisión, ya que sólo podrán tener acceso a través del tiempo que le corresponda al partido político que los postule. Por otra parte, se pone límites a los gastos de precampaña, comprendiendo entre éstos los gastos operativos, la propaganda en diarios y otros medios impresos, etcétera.¹⁴⁹

En este sentido la reforma pendiente tendría que ver con impedir el uso de recursos públicos y/o programas sociales destinados a las precampañas, pero también que se planteara de manera explícita aquellas sanciones relacionadas con la compra y la coacción del voto.

- **Dinero Proveniente del Crimen Organizado**

Si bien en la fracción VII del Artículo 406 se contempla la sanción para los funcionarios partidistas y candidatos quienes obtengan y utilicen *a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral* (Código Penal, 2011: Art. 406) cabe destacar que esta denominación queda insuficiente.

De ahí que resulta necesario explicitar en el Código Penal que todos aquellos, independientemente el estatus que tengan y en cualquier momento del proceso electoral (incluidas las precampañas) reciban dinero del crimen organizado sean sancionados e inhabilitados según sea el caso.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

- **El uso de la Tecnología en la Compra y Promoción del Voto con o sin Recursos Públicos**

La utilización de herramientas derivadas de las tecnologías de la información y la comunicación expresadas básicamente en dispositivos móviles es uno de los factores que han trastocado la secrecía del voto. Se han denunciado al sistema de atención telefónica FEPADETEL que la manera de constatar que efectivamente se votó por algún partido político, coalición o candidato ha sido fotografiar la boleta electoral al momento de sufragar y así poder hacer efectivo la dádiva o la promesa en el ejercicio de algún recurso público y/o programa social federal y/o local.

En este sentido, resulta pertinente legislar en la materia y sancionar a aquellas personas que utilicen los dispositivos en comento; o, en su defecto, prohibir su entrada al momento de ejercer el derecho al voto por parte del ciudadano.

Por su parte, el uso de las redes sociales se ha vuelto un poderoso mecanismo de promoción para candidatos a puestos de elección popular; o para denostar a contrincantes políticos. Si bien esta práctica resulta imposible sancionar dados los alcances que significa esta nueva forma de socialización, la utilización de recursos públicos asociados con estas redes sí puede ser penado.

Por ejemplo, la asignación de los teléfonos multifuncionales (sobre todo los denominados *smatphones*) a los funcionarios públicos con recursos del Estado podría ser sancionado ya que la promoción que se dé a través de esos aparatos,

independientemente si están o no en horas de trabajo, representaría un ejercicio indebido de los recursos públicos; tal y como está sancionado para el uso de los vehículos.

Finalmente, se podría sancionar a funcionarios electorales y servidores públicos que manejen las redes sociales para apoyar partidos políticos y/o candidatos utilizando las cuentas que han sido asignadas como parte de su encargo público. A manera de ejemplo, en el actual gobierno federal, encabezado por el presidente Felipe Calderón, todos los miembros del gabinete tienen la obligación de contar con una cuenta institucional en Twitter o en Facebook. De ahí que se podría sancionar la utilización para fines electorales.

- **Residencia Ficticia para Fines Electorales (Turismo Electoral)**

Uno de los mecanismos más utilizados en procesos electorales, sobre todo en elecciones locales ha sido el llamado por los medios de información como *turismo electoral*. Sin embargo, el uso correcto sería la *residencia ficticia para fines electorales*. Dicha acción consiste en que ciertas personas de áreas circunvecinas, sobre todo entre entidades federativas colindantes, registran cambio de domicilio ante las oficinas correspondientes en el IFE, sin que realmente vivan en el lugar. La estrategia es empleada para apuntalar algunos distritos o equilibrar la correlación de fuerzas de acuerdo a los datos que se han recabado en procesos electorales anteriores.

Si bien ya se contempla una pena de 20 a 100 días multa y prisión de tres meses a cinco años a quien falsee información para obtener la credencial de elector

con fotografía, no se hace hincapié en que dicha acción sea para votar en una entidad o localidad circunvecina, por lo que la normatividad está incompleta.

- **Apavoramiento Electoral**

Jorge Fernández Ruiz establece como las tipologías sobre delitos electorales (aunque él las llama patologías electorales) el terrorismo electoral como la simulación o la provocación de riñas o violentas trifulcas en las afueras de las casillas electorales para dar lugar al cierre prematuro de las casillas afectadas o para atemorizar los tantos efectos de que se retiren sin votar; o y en propalar humores sobre peligros graves caso de acercarse las casillas el término terrorismo electoral.¹⁵⁰

Pese a esta categoría un cuanto tanto radical, yo lo prefiero denominar apavoramiento electoral y lo circunscribiría a los actos orquestados sea por organizaciones del crimen organizado; o por partidos; o por grupos de interés o individuos interesados en inhibir la participación del electorado en un territorio en el que las libertades de tránsito o el ejercicio de la vida cotidiana se ve trastocado por la incursión de la delincuencia.

Esto a partir del envío de mensajes a los ciudadanos, sea por vía de redes sociales o por cualquier otro medio de comunicación, donde se manifieste que existirá una violencia generalizada o algún fenómeno social que provoque terror y así impedir la emisión del voto.

¹⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa.

Si bien el Art. 403 Fracc. XII. Señala que se sancionará a quien Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; este articulado es pobre y ambiguo.

- **Rendición de Cuentas en Materia Electoral**

Uno de los elementos torales en el quehacer público en una sociedad y que sirve como termómetro para determinar en qué parte del espectro democrático se encuentra es la rendición de cuentas. En ese sentido, todos aquellos funcionarios partidistas y candidatos que tienen el manejo de los recursos públicos y, en general, la documentación electoral, tienen la obligación de los partidos a informar.

2.5.1.2 DESFASAMIENTO CON RELACIÓN AL AUTOR

Con respecto a los nuevos sujetos que se han incorporado a la palestra electoral, o que no han sido identificados en la ley como potenciales infractores en materia electoral, el Código Penal Federal tendría que contemplar a los siguientes actores:

- **Operadores Políticos**

Son aquellos que encabezan las estrategias en la organización de las precampañas y campañas electorales y son quienes fungen como catalizadores en la compra y coacción del voto sea con recursos públicos. Pueden estar o no afiliados a los institutos políticos y sirven para apoyar a aquellas fuerzas políticas que ofrezcan mayores recursos económicos.

- **Intermediarios Electorales (brokers)**

Una de las figuras más emblemáticas es el intermediario quien representa a uno de los miembros más emblemáticos del clientelismo electoral, y cuya vertiente más importante es la compra del voto.

- **Organizadores de actos de campaña o precampaña**

Los Organizadores de actos de precampaña o campaña, las personas que coordinen instrumenten o dirijan las acciones proselitistas a favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición de partidos políticos.

- **Precandidatos**

En la iniciativa de reforma de 2001, la FEPADE define la figura del Precandidato, como aquel ciudadano que participa en los procesos internos de selección de un partido político o coalición de partidos para lograr la nominación como candidato a un puesto de elección popular y, en su caso, hasta el momento que obtenga su registro ante la autoridad (FEPADE, 2001).

De igual manera y merced a la reforma política electoral de 2007, el IFE determinó a la figura de Precandidato como aquel ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, en el proceso de selección interna. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.¹⁵¹

¹⁵¹ *Op cit.* Instituto Federal Electoral (2008), p. 109.

2.6 EL DESFASAMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES FEDERALES CON RESPECTO A LAS DEMÁS ENTIDADES DEL PAÍS

Como se ha mencionado con anterioridad, los delitos contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal no sólo muestra un desfase frente a las nuevas realidades que en materia políticos-electoral han impuesto los procesos de transformación acaecidos en los últimos tres lustros en que se realizó la última adecuación en la normatividad en comento, ni a las nuevas formas de trastocar los principios del Estado democrático de derecho; sino que también se aprecia que en varios Códigos Penales de las entidades de la República, han establecido patrones de avanzada frente a la realidad política.

A partir de la revisión de los 32 Códigos Penales de cada una de las entidades de la República se presentan en los hallazgos más importantes

Definiciones / Entidades federativas que las contemplan

Campaña	Chiapas
	Se entiende al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos registrados para la obtención del voto (Art. 479. Fracc. VII)

Proceso Electoral { **Chiapas**

Es el conjunto de actos, resoluciones, tareas y actividades que realicen los ciudadanos, los partidos políticos, los organismos electorales y las autoridades estatales y municipales con objeto de integrar los órganos de representación popular. El proceso electoral comprende las etapas de preparación de elección, jornada electoral y posterior a la elección, mismas que se encuentran definidas respectivamente en el Código Electoral del Estado de Chiapas (Art. 479. Fracc.. XIV)

Definiciones / Entidades federativas que las contemplan

Propaganda Electoral { **Hidalgo**

Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos, sus candidatos, fórmulas, planillas registradas y simpatizantes; Art. 351. Fracc. IV)

Delitos que debieron ser considerados desde el principio o que debieron incorporarse en las reformas de 1994 y 1996, y que fueron Incorporados por Códigos Penales Locales

<u>POR AUTOR</u>	<u>CONDUCTA DELICTIVA</u>
PARTICULAR	<ul style="list-style-type: none">• Se presente en una casilla electoral portando armas (BC,,BCS, Coah, Edomex, Gto, Hgo, Jal, Mor, Nay, NL, Pue, SLP, Son, Yuc y Zac)• Usurpe el carácter de funcionario de casilla (BC. Coah, Edomex)• Suplante a otro para votar (Edomex, Hgo., Sin, SLP, Son y Yuc)• Inducir a abstenerse de votar (Edomex)• Se apodere, destruya, retire, borre, suprima, oculte o distorsione la propaganda política impresa de partidos políticos, coaliciones, candidatos o precandidatos (Chs, Hgo, Edomex)• Impedir la realización de reuniones, asambleas o manifestaciones pacíficas realización de cualquier otro acto de proselitismo electoral (Ags)• Ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales (Edomex)• Altere el orden-incita a la violencia en cualquier acto electoral, sobre todo el día de la jornada.(Edomex)• Solicite o acepte expresa o tácitamente expedir una o varias facturas a un partido político o candidato, alterando el costo real de los servicios prestados (Chs,, Hgo)• Obligue a votar por determinado candidato, partido o coalición a las personas que se encuentren bajo su autoridad o dependencia económica; (Hgo, Nay, NL,, Yuc, Zac)• Propale noticias falsas en torno al desarrollo del proceso electoral o respecto de los resultados oficiales del cómputo de la elección; (Hgo, Q.Roo y Zac)

POR AUTOR

CONDUCTA DELICTIVA

SERVIDOR PÚBLICO

- Impida la realización de reuniones, asambleas o manifestaciones pacíficas realización de cualquier otro acto de proselitismo electoral (Ags)
- Promueva, publique o difunda obras públicas, con la finalidad de obtener la simpatía de los electores para orientar el voto en favor de algún candidato, partido político o coalición (30 días antes de la elección, Chis)
- Se apodere, destruya, retire, borre, suprima, oculte o distorsione la propaganda política impresa de partidos políticos, coaliciones, candidatos o precandidatos (DF)
- Prive de la libertad a los candidatos, a sus representantes, a los representantes de los partidos políticos, o a los funcionarios electorales bajo pretexto de comisión de delitos inexistentes y sin existir orden de aprehensión para ello (Dgo)

POR AUTOR

CONDUCTA DELICTIVA

**FUNCIONARIO
ELECTORAL**

- Niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por los partidos políticos o sus representantes; (Hgo)
- Impida indebidamente la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier acto legal de propaganda política

**FUNCIONARIO
PARTIDISTA**

- Simule un hecho o acto de campaña electoral para imputarlo a otro partido político o candidato distinto al suyo; (BC, NL, Sin, Tams, Zac)

POR AUTOR

CONDUCTA DELICTIVA

**FUNCIONARIO
PARTIDISTA/
CANDIDATO**

- Rebase topes de campaña (Coah, DF)
- Pida, altere o falsifique facturas
- Omita informar, o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos de los partidos

**MINISTROS DE
CULTOS RELIGIOSOS**

- Penas privativas de la libertad cuando en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto (BC)

**ORGANIZADOR DE
ACTOS DE CAMPAÑA**

- Simule un acto jurídico o falsifique un escrito relacionado con el proceso electoral (BC)
- Utilice recursos públicos y/o programas sociales para campañas y precampañas

**OBSERVADOR
ELECTORAL**

- Sustituya u obstaculice a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e interfiera en el desarrollo de las mismas.(Gro)
- Obstaculice el desarrollo normal de la jornada electoral;
- Realice funciones electorales que la ley de la materia no le otorgue; y
- Propale noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados (Zac)

POR AUTOR

CONDUCTA DELICTIVA

NOTARIOS PÚBLICOS

- Sin causa justificada se nieguen a dar fe de los actos en que deben intervenir en los términos de la ley; (BC, Chs,)

**RESPONSABLES
DE MEDIOS
DE COMUNICACIÓN**

- El día de la elección induzcan dolosamente al electorado a votar en favor o en contra de un determinado partido o candidato o que con sus manifestaciones pretendan influir en la decisión del elector, se aplicará una sanción de quinientos a mil días multa (Edomex)

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Pese al avance en la configuración de un entramado normativo de carácter penal es especializada en sancionar aquellas conductas delictivas en materia electoral paulatinamente aquellas hipótesis delictivas contenidas en el Código Penal Federal se fueron haciendo inocuas, no sólo frente a la falta de actualización de los delitos, sino porque todas las fuerzas y actores políticos “se contagiaron” de esta cultura de ilegalidad, sobre todo en la compra y la coacción del voto, así como la utilización de los recursos públicos y programas sociales en el apoyo de partidos y candidatos.

A diferencia del anquilosamiento del marco normativo a nivel federal en materia de delitos electorales, las entidades federativas fueron actualizando sus códigos penales en la materia, marcando una brecha muy importante respecto a la Federación, ya que no sólo se actualizaron algunas hipótesis delictivas sino que se

incorporaron nuevos actores y nuevas circunstancias frente a los procesos de cambio político que se han sucedido en los últimos años.

De ahí que los alcances del marco que engloba a los delitos electorales dentro del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal han sido muy acotados y no hay una salvaguarda efectiva del principio de legalidad. Esto también se verá reflejado en las capacidades institucionales de la FEPADE como se apreciará en los subsiguientes capítulos.

ANEXO DEL CAPÍTULO II. HIPÓTESIS DELICTIVAS DERIVADAS DEL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL¹⁵²

Artículo del Código Penal

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

II. Vote más de una vez en una misma elección;

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto:

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales:

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

- a) Haga proselitismo a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- b) Haga proselitismo a los electores el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- c) Presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- d) Presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.

- a) Obstaculice dolosamente el desarrollo normal de las votaciones;
- b) Obstaculice dolosamente el escrutinio y cómputo;
- c) Obstaculice dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral;
- d) Obstaculice dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- e) Interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones;
- f) Interfiera dolosamente el escrutinio y cómputo;
- g) Interfiera dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral;
- h) Interfiera dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

¹⁵² Diagramas realizados por elaboración propia, a partir del Código Penal Federal y de los análisis realizados por los Ministerios Públicos Especializados de la FEPADE: Ignacio Coronel y José Rivera.

Artículo 403.
Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral:

- a) Solicite votos por paga durante las campañas electorales;
- b) Solicite votos por dádiva durante las campañas electorales;
- c) Solicite votos por promesa de dinero durante las campañas electorales;
- d) Solicite votos por recompensa durante las campañas electorales;
- e) Solicite votos por paga durante la jornada electoral;
- f) Solicite votos por dádiva durante la jornada electoral;
- g) Solicite votos por promesa dinero durante la jornada electoral;
- h) Solicite votos por recompensa durante la jornada electoral

VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular:

- a) Vote con una credencial para votar de la que no sea titular;
- b) Pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular

IX El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;

- a) El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando su libertad para la emisión del voto;
- b) El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes:

- a) Introduzca en las urnas ilícitamente una boleta electoral;
- b) Introduzca en las urnas ilícitamente más boletas electorales;
- c) Sustraiga de las urnas ilícitamente una boleta electoral;
- d) Sustraiga de las urnas ilícitamente boletas electorales;
- e) Se apodere de boletas electorales;
- f) Se apodere de documentos electorales;
- g) Se apodere de materiales electorales;
- h) Destruya boletas electorales;
- i) Destruya documentos electorales;
- j) Destruya materiales electorales;
- k) Altere boletas electorales;
- l) Altere documentos electorales;
- m) Altere materiales electorales;
- n) Impida de cualquier forma el traslado de documentos electorales;
- o) Impida de cualquier forma el traslado de materiales electorales;
- p) Impida de cualquier forma la entrega de los documentos electorales a los órganos competentes;
- q) Impida de cualquier forma la entrega de materiales electorales a los órganos electorales.

Artículo del Código Penal y sanción

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 403.
Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato:

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla:

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos:

- a) Obtenga declaración firmada del elector acerca de su intención del voto;
- b) Obtenga declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto;
- c) Solicite declaración firmada del elector acerca de su intención del voto;
- d) Solicite declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto;
- e) Mediante amenaza comprometa su voto a favor de un determinado partido político;
- f) Mediante amenaza comprometa su voto a favor de un determinado candidato;
- g) Mediante promesa de pago comprometa su voto a favor de determinado partido político;
- h) Mediante promesa de pago comprometa su voto a favor de determinado candidato;
- i) Mediante promesa de dádiva comprometa su voto a favor de determinado partido político;
- j) Mediante promesa de dádiva comprometa su voto a favor de determinado candidato-

- a) Impida en forma violenta la instalación de una casilla;
- b) Asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.

- a) Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique por cualquier medio los resultados de encuestas de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos;
- b) Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique por cualquier medio los resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos;
- c) Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, difunda por cualquier medio los resultados de encuestas de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos;
- d) Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, difunda por cualquier medio los resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Artículo del Código Penal
y sanción

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 404. Se impondrán hasta quinientos días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto:

- a) A los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor de un candidato;
- b) A los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor de un partido político;
- c) A los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en contra de un candidato;
- d) A los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en contra de un partido político;
- e) A los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Artículo del Código Penal
y sanción

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores

- a) Altere en cualquier forma documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- b) Sustituya documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Destruya documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- d) Haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.

- a) Altere los resultados electorales;
- b) Sustraiga boletas electorales;
- c) Sustraiga documentos electorales;
- d) Sustraiga materiales electorales;
- e) Destruya boletas electorales;
- f) Destruya documentos electorales;
- g) Destruya materiales electorales.
- h)

Artículo 405.
Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada:

- a) No entregue documentos electorales, sin mediar causa justificada;
- b) No entregue materiales electorales, sin mediar causa justificada;
- c) Impida la entrega oportuna de documentos electorales, sin mediar causa justificada;
- d) Impida la entrega oportuna de materiales electorales, sin mediar causa justificada.

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados:

- a) En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato determinado, en el interior de la casilla;
- b) En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un partido político determinado, en el interior de la casilla;
- c) En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato determinado, en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- d) En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un partido político determinado, en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación:

- a) Al que instale dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia;
- b) Al que abra dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia;
- c) Al que cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia;
- d) Al que instale una casilla en lugar distinto al legalmente señalado;
- e) Al que impida la instalación de una casilla.

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede:

- a) Sin causa prevista por la ley expulse de la casilla electoral de representantes de un partido político;
- b) Ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político;
- c) Sin causa prevista por la ley coarte los derechos que la ley le concede a los representantes de los partidos políticos.

**Artículo del Código Penal
y sanción**

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

IX. Derogada.

X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales:

- a) Permita que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley;
- b) Tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley,
- c) Permita que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales;
- d) Tolere que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.

XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o de sus resultados:

- a) Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral;
- b) Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de los resultados de la jornada electoral.

**Artículo del Código Penal
y sanción**

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados:

- a) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención para votar por un candidato en el interior de la casilla;
- b) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención para votar por un partido determinado en el interior de la casilla;
- c) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención para votar por un candidato en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados;
- d) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención para votar por un partido determinado en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados;
- e) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato determinado en el interior de la casilla;
- f) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un partido determinado en el interior de la casilla;
- g) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados;
- h) Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un partido determinado en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados.

**Artículo del Código Penal
y sanción**

Tipos penales

Hipótesis delictivas

**Artículo 406.
Se impondrán
de cien a
doscientos días
multa y prisión
de uno a seis
años, al
funcionario
partidista o al
candidato que:**

II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electora

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales:

- a) Sustraiga documentos electorales;
- b) Destruya documentos electorales;
- c) Altere documentos electorales;
- d) Haga uso indebido de documentos electorales;
- e) Sustraiga materiales electorales;
- f) Destruya materiales electorales;
- g) Altere materiales electorales;
- h) Haga uso indebido de materiales electorales.

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales:

- a) Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- b) Obstaculice el desarrollo normal de los actos posteriores a la votación sin mediar causa justificada;
- c) Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones amenace a los funcionarios electorales;
- d) Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de los actos posteriores a la votación amenace a los funcionarios electorales;
- e) Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;
- f) Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de los actos posteriores a la votación ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.

V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respeto de sus resultados:

- a) Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral;
- b) Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas respecto de los resultados de la jornada electoral.
- c) Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato.

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla:

- a) Impida con violencia la instalación de una casilla;
- b) Impida con violencia la apertura de una casilla;
- c) Impida con violencia el cierre de una casilla

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Artículo 407.
Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato:

- a) Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político;
- b) Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un candidato.

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato:

- a) Condicione la prestación de un servicio público, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político;
- b) Condicione la prestación de un servicio público, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato;
- c) Condicione el cumplimiento de programas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político;
- d) Condicione el cumplimiento de programas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato;
- e) Condicione la realización de obras, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político;
- f) Condicione la realización de obras, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato.

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado

- a) Destine, de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político;
- b) Destine, de manera ilegal, bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político;
- c) Destine, de manera ilegal, servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político;
- d) Destine, de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un candidato;
- e) Destine, de manera ilegal, bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un candidato;
- f) Destine, de manera ilegal, servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un candidato.

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal:

- a) Proporcione apoyo a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores de manera ilegal;
- b) Proporcione apoyo a los candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal;
- c) Preste algún servicio a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal;
- d) Preste algún servicio a los candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

**Artículo del Código Penal
y sanción**

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 408.

Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución:

- a) A quienes, habiendo sido electos diputados no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución;
- b) A quienes, habiendo sido electos senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del Plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

**Artículo del Código Penal
y sanción**

Tipos penales

Artículo 409.- Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

- I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y
- II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

El Artículo 410 señala que la pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

Artículo del Código Penal
y sanción

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 411.

Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar:

- a) A quien por cualquier medio altere el Registro Federal de Electores;
- b) A quien por cualquier medio altere los listados nominales;
- c) A quien participe en la alteración del Registro Federal de Electores;
- d) A quien participe en la alteración de los listados nominales;
- e) A quien participe en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Artículo del Código Penal
y sanción

Tipos penales

Hipótesis delictivas

Artículo 412. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional:

- a) Al funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código;
- b) Al funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código;
- c) Al funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código;
- d) A los organizadores de los actos de campaña que, a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código;
- e) A los organizadores de los actos de campaña que, a sabiendas aprovechen ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código;
- f) A los organizadores de los actos de campaña que, a sabiendas aprovechen ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código.

CAPÍTULO III. EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO y SU EXPRESIÓN EN UNA INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL DE CARÁCTER PENAL

CONSIDERACIONES INICIALES

La propuesta en este capítulo consiste en dar cuenta las implicaciones del cambio político institucional democrático en México y cómo estas transformaciones se tradujeron en un proceso de ingeniería institucional que dio cabida a un entramado de instituciones de justicia electoral como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que respondieron a diversas necesidades planteadas por los procesos de transición y consolidación de un Estado democrático de derecho en México y a las dinámicas democratizadoras que se desarrollaron en Latinoamérica en la década de los 80.

Pero no sólo ello, sino que este proceso de transformación, aunado a diversas coyunturas que pusieron a prueba el temple y la estabilidad del otrora sistema político mexicano de corte autoritario tuvo también como expresión la creación de una instancia *ex profeso* que tuviera en sus manos la procuración de justicia penal electoral como fue la instauración de la FEPADE.

La pregunta que guiará el presente capítulo es: *Dentro del proceso de cambio político en México ¿qué factor gravitó más en la creación de un organismo de procuración de justicia electoral en manos de la FEPADE? ¿La coyuntura política que exigía procesos legitimadores de impacto inmediato o la inercia que estaba siguiendo la conformación de un entramado electoral de corte especializado y autónomo?*

La hipótesis planteada es que la FEPADE se configuró merced a un hecho coyuntural de gran envergadura como la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la dinámica política y social del país, lo que provocó que se haya buscado diversas “válvulas de escape” en la legitimación del proceso de elección a presidente de la República.

3.1 EL CAMBIO POLÍTICO HACIA LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

3.1.1 El cambio político y su Expresión en la Transición a la Democracia

El concepto de cambio político encuentra su explicación en la historia de la filosofía y las ideas políticas a partir de las múltiples variedades en que se organizan las relaciones de poder entre los hombres¹⁵³, pero también de aquellas instancias que se instituyen para organizar y dirimir estas relaciones. Por tanto, esta noción de cambio representa una fase dinámica inherente a los grupos humanos.

Una primera definición de cambio político se puede expresar como el conjunto de actividades orientadas hacia la innovación de las estructuras de socialización y participación políticas¹⁵⁴. Teóricamente, esta noción desempeña en sí misma una posición neutra porque sólo indica la transformación de un orden de las cosas.

¹⁵³ Fernández Santillán, José (1996). "Cambio Político" en Elías Frías y Alfonso Ruiz Miguel (eds.). Filosofía Política, vol. II: Teoría del Estado. Madrid: Trotta. P. 187.

¹⁵⁴ Ramos Jiménez, Alfredo (1995). Cambio político y democratización en los sistemas políticos de América Latina. Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Venezuela, p. 5

No obstante, esta idea de metamorfosis política puede orientarse de diversas maneras y siguiendo a Santillán, ésta se puede ubicar en un espacio vinculado al pasado, pero también hacia un regreso a lo que nunca debió ser abandonado, sin descontar aquella visión que remite a ver el cambio con vistas al futuro.¹⁵⁵

Cansino comparte esta visión del cambio político circunscribiéndola a la transformación y la continuidad *de* y *en* los sistemas y regímenes políticos, tales como autoritarismo, democracia, revolución, consolidación, modernización, transición, institucionalización, entre otros¹⁵⁶. Es decir, incorpora la noción de complejidad, gradualidad e intensidad dentro de la mecánica transformadora para abrir el espectro de análisis y desmitificar la idea de que toda dinámica transformadora necesariamente implica hacer *tabula rasa* del régimen anterior.

Asimismo, hace evidente la correlación entre cambio político y desequilibrios sistémicos que se traducen en variaciones en las estructuras de autoridad, ya sean instituciones, sistemas de representación, estructuras simbólicas, pero incorpora la variable de conflictos como resultado del proceso de conformación y discusión de las reglas del juego que establecen los mecanismos de inclusión o de participación política.¹⁵⁷

Al darle contenido a los procesos políticos sucedidos en la segunda mitad del siglo XX en diversas latitudes, el cambio político como noción pero, en

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 188.

¹⁵⁶ Cansino, César (2002). Conceptos y categorías del cambio político. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, p. 15.

¹⁵⁷ *Ibidem* p. 26.

especial como paradigma explicativo, ha sido de capital importancia en la Ciencia Política para poder desentrañar estas realidades y dar cuenta de sus implicaciones.

Leonardo Morlino ha sido uno de los pensadores políticos que puso en la palestra la idea de cambio político en los regímenes políticos modernos. Para el autor, el cambio político se define como cualquier transformación que acontece en el sistema político y/o en sus componentes. Dicho cambio se deduce a partir de la comparación y de la diferencia entre un estado de las cosas precedente y otro sucesivo de dicho sistema o de sus partes.¹⁵⁸

El sistema político de acuerdo a Morlino –quien retoma a Easton- puede estar compuesto por la *comunidad política*, la cual se encuentra integrada por personas o grupos que son activos y que se vinculan con el sistema. El siguiente componente de este sistema político es el *régimen político* compuesto por las normas y procedimientos que se traducen en reglas formalizadas que sirven para la resolución pacífica de los conflictos políticos. También hay reglas no formalizadas –que Morlino denomina reglas del juego- las cuales son admitidas tácitamente¹⁵⁹.

Otra de las perspectivas asociadas al cambio político la sitúa dentro de la noción de desarrollo político, ligado a las fases de modernización que las escuelas

¹⁵⁸ Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. España: Centro de Estudios Constitucionales, p. 47.

¹⁵⁹ En este sentido, considero que se ajusta esta categorización al cambio político en México, porque -tal y como lo presentaré en los siguientes subapartados- las reglas formalizadas y no formalizadas en los componentes del sistema y régimen político autoritario en nuestro país eran partes fundamentales, por lo que al ser trastocadas paulatinamente, dieron pie a los mecanismos de transformación que han ido aterrizando en procesos de democratización y consolidación democrática.

funcionalistas y estructuralistas norteamericanas habían desarrollado en la segunda mitad del siglo XX.¹⁶⁰

Sin embargo, ¿qué puede provocar un cambio político en un régimen determinado? Cazorla intenta dar una primera respuesta incorporando la idea de eficacia de los regímenes políticos como factor que puede detonar procesos de cambio. Esto es, la eficacia del régimen depende en el fondo de que los ciudadanos crean que es el más adecuado para su situación y que haya una moderada esperanza de que las cosas vayan a ir mejor.¹⁶¹

De igual manera, la eficacia de los regímenes políticos está determinada si los canales institucionales para plantear las demandas son suficientes para encauzar las de carácter más general y persistente. Además, cuando las estructuras y procesos para resolver los conflictos entre demandas opuestas y para formular y ejecutar políticas aceptables operan con eficacia. Finalmente cuando las estructuras, procesos y políticas continúan siendo reconocidos como legítimos por las personas y colectividades que presentan las demandas.¹⁶²

La relevancia que nos presenta la noción del cambio político dentro de los alcances de esta investigación, radica en su posibilidad de analizar los procesos de

¹⁶⁰ Por ejemplo, Apter (1974: 166) menciona que los sistemas políticos tienden a cambiar al régimen ya que no puede variar las relaciones existentes entre coerción e información ni actuar eficazmente dentro de un equilibrio dado. Estas fuentes de cambio surgen de los cambiantes grados de desarrollo a lo largo de la modernización e industrialización, toda vez que a medida que el grado de desarrollo sea mayor, más amplia será la gama de la elección en un sistema, lo cual detonará un mayor grado de desequilibrio normativo y estructural.

¹⁶¹ Cazorla Pérez, José (1997). "Transiciones y cambio político", en Rafael del Águila. Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta, p. 439.

¹⁶² *Ibidem*.

transformación en los regímenes políticos autocráticos hacia regímenes democráticos, donde México no es la excepción.

Ciertamente hay que reconocer que la lucha contra la autocracia en sus diversas modalidades no se desarrolló en todo y por todo en nombre de la democracia (incluso esta lucha se mezcló con otras banderas como la del liberalismo, el republicanismo e incluso el socialismo), la noción de este concepto para los fenómenos de transformaciones democráticas sí está plenamente diferenciada con la idea de cambio político en formaciones políticas de la antigüedad.¹⁶³

En otras palabras, existe una gran diferencia entre las nociones de cambio político en la época clásica, -es decir antes y durante la formación de estados nacionales y las inherentes formas de poder político que se adoptaron- con la idea de cambio político asociado a las modificaciones de regímenes autoritarios y autocráticos hacia regímenes democráticos; toda vez que el cambio político en el pasado se presentó como una revolución si se trataba de una mutación *de* sistema, pero se veía como una reforma si se trataba de una transformación *en el* sistema.

Pero en las transiciones de las autocracias a las democracias la última treintena del siglo XX, la novedad estriba en que se han realizado, no por la vía revolucionaria, violenta si no a través de reformas de corte pacífico. Por tanto, por primera vez y de manera generalizada, señala Santillán, la democracia tiene una connotación positiva y se convierte en una forma de gobierno deseable.¹⁶⁴

¹⁶³ *Op cit.* Santillán, p. 195.

¹⁶⁴ *Ibidem.*

La idea de ubicar al cambio político como un referente dentro de los procesos de cambio de régimen en las décadas de los 70 y 80, principalmente en Europa se circunscribe a la idea de la transición a la democracia expuesta por O'Donnell que la conceptualizó como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro".¹⁶⁵

Así, se ha registrado que buena parte de las transiciones democráticas durante esas décadas tuvieron como antecedente inmediato un proceso gradual y limitado de apertura política, comúnmente conocida como *liberalización política*. En este proceso, las élites políticas del régimen autoritario controlan los tiempos y las fases del desenvolvimiento del cambio político. Asimismo, la liberalización política desde regímenes autoritarios incentiva un ámbito de competencia y participación política que termina por inducir o acelerar el colapso y/o transformación de dicho régimen.¹⁶⁶

Por otra parte, esta perspectiva de cambio político de regímenes autoritarios o autocráticos hacia espacios más plurales también contempla la fase de democratización, la cual es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, y se diferencia de la liberalización porque ésta indica sólo una apertura controlada del pluralismo y la competición, que no finaliza necesariamente en la democratización, sino que puede ser orientada para reencausar y apuntalar un régimen autoritario.

¹⁶⁵ O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. I: Europa Meridional. España: Paidós, p. 19.

¹⁶⁶ Cansino, César (1994). *México: Una transición inconclusa. 1977-1994*. Tesis doctoral. México.

Asimismo, en los procesos de transición a la democracia -como parte de la idea de cambio político- en ocasiones se deja a un lado una variable que Ramos recupera, cuando señala que a pesar de que todo cambio político presuponga transformaciones institucionales, éstas no necesariamente se realizan dentro de las unidades políticas nacionales¹⁶⁷. Esto resulta muy evidente cuando en los esfuerzos de democratización de algunos países (como es el caso de varios países centroamericanos y del Caribe) se ven influidos por los condicionamientos de la comunidad internacional.

De tal suerte, la noción de cambio político en contextos de transición y consolidación democrática representa un punto de partida, para entender la transformación en el sistema político mexicano, cuya expresión en el régimen político ha sido el paulatino proceso de configuración, que coincide temporalmente con los procesos de transición y consolidación a la democracia en Latinoamérica. En este sentido, el sistema de procuración de justicia penal electoral federal fue una parte de este cambio político.

3.1.2 El cambio político en México en su camino a la Democratización

Si bien la noción de cambio político es fundamental para intentar desentrañar la transformación del régimen autoritario en México, hacia la transición y consolidación de un Estado democrático de derecho, la peculiaridad nacional trasciende las dinámicas transicionales que se presentaron en los países de Europa del este y sobre todo en Latinoamérica, por el sinfín de matices que caracterizaron el régimen y las aristas en los procesos de transformación.

¹⁶⁷ *Op cit.* Ramos, p. 5.

En este sentido, resulta pertinente retomar a Hans- Jürgen Puhle quien señala que los procesos de democratización o de consolidación de la democracia pueden ser muy diferentes el uno del otro y que, en cada caso, siguen trayectorias específicas que corresponden no sólo en función de los actores del juego sino también de un amplio contexto socioeconómico, institucional, histórico y cultural. Por ende, un régimen democrático consolidado de acuerdo a este autor, se puede encontrar cuando todos los grupos políticos significativos consideran como legítimas las instituciones y respetan las reglas del juego democrático.¹⁶⁸

Tanto Luis Salazar, Ricardo Espinoza y Antonella Attili, por señalar a algunos autores coinciden en que la transición mexicana a la democracia no parece encajar dentro de los "modelos" hasta ahora contruidos para pensar otros procesos de democratización. Esto, por su peculiar punto de partida que se ubica en un régimen autoritario, pero sustentado en un sólido consenso popular, mismo que se combinó con el reconocimiento tácito y formal de las normas de la democracia representativa asentadas en el pacto constitucional.¹⁶⁹

Uno de los aspectos que marcan la peculiaridad del proceso de cambio político en México -al menos en su génesis- fue por su continuidad institucional, toda vez que la gradualidad con que se han dado las transformaciones imposibilitó que el régimen autoritario se derrumbara con la celeridad de otros regímenes.

¹⁶⁸ Puhle, Hans- Jürgen (2004). "Democratización y democracias defectuosas" en Walther L. Bernecker *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México- Universidad Nacional Autónoma de México- Servicio Alemán de Intercambio Académico, p. 20.

¹⁶⁹ Salazar, Luis, Ricardo Espinoza, Antonella Attili *et al* (1999). "Incertidumbres y transición" en Luis Salazar *et al*. 1997: *Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena, p. 13.

Durante más de medio siglo las instituciones políticas mostraron una capacidad para prevalecer a lo largo del tiempo; toda vez que lograron el consenso de los principales actores políticos y se convirtieron en factores de contención y de equilibrio bastante estables.

Siguiendo el argumento de Cansino, las instituciones y mecanismos aseguradores del control del Estado (encarnado en el régimen político) sobre la economía y la sociedad dieron como resultado un poder indiscutido del Presidente, la centralización de la toma de decisiones en el poder Ejecutivo, la integración de los sectores fundamentales del país en el “partido oficial”, la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora, aunque difusa en sus contenidos prácticos¹⁷⁰.

En este sentido, la consolidación y el desarrollo del sistema de partido hegemónico se apoyó en dos prácticas políticas: el manejo fraudulento de las elecciones y el establecimiento de esquemas “clientelares” para contender los conflictos. Ciertamente, las elecciones fraudulentas eran una práctica regular antes de la formación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antecedente del partido hegemónico.

Sin embargo, el fraude electoral y la transgresión de las normas que garantizaran la legalidad de los procesos electorales se convirtió en una práctica

¹⁷⁰ Cansino, César (1994). México: una transición inconclusa. Tesis doctoral. México, p. 59.

instrumental para el establecimiento de un orden político basado en la hegemonía de un solo partido.¹⁷¹

De ahí que este conjunto de acciones fuera de todo principio democrático, a la postre incidió en la necesidad de incluir dentro de los procesos de transformación del régimen, procedimientos e instituciones de procuración de justicia penal electoral que buscaran acotar estos márgenes de ilegalidad que impedían el correcto desarrollo de los procesos electorales.

Aunado a ello, el régimen político tuvo la capacidad de incorporar elementos de cambio y de reforma como una respuesta tanto a los intereses de sus propios dirigentes y miembros de la clase política aglutinada en el partido, como a diversas y crecientes formas de oposición cuyas expresiones fueron desde los ámbitos, militar, obrero-sindical, profesional, estudiantil, guerrillero, entre otros.

Empero, los procesos de cambio político que detonaron la transición hacia procesos democráticos tuvieron lugar cuando los principios políticos con el que se cimentaba el régimen de corte autoritario (tales como la violencia, los mecanismos corporativos y/o las concesiones económicas y políticas) vinieron a menos y ya no lograron contener los conflictos sociales ni los procesos de construcción de legitimidad.

¹⁷¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2002). "La lógica del cambio político en México" en Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas- Fondo de Cultura Económica, p. 21-22.

No obstante, el cambio político no fue producto de acuerdos o negociaciones entre todas las fuerzas políticas, oficiales y opositoras, como se dio en el caso español (cuya expresión política fue a través del *Pacto de la Moncloa*), sino que la clase política gobernante aglutinada en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁷², como partido hegemónico y dirigido por un Ejecutivo fuerte, quien en un primer momento condujo este proceso gradual y paulatino de liberalización, para que en un segundo momento se generaran las condiciones democratizadoras, ya con una pluralidad de autores políticos con plena participación.

A grandes rasgos, se puede determinar que han sido dos procesos que se materializaron con la transformación del régimen político en México. En primer lugar, un *proceso de democratización*, entendido como el paso de un régimen autoritario hacia formas abiertamente democráticas, mismo que incluyó un proceso de liberalización política y el actual *proceso de consolidación democrática*, en el cual se afirman y se asientan en el tiempo las prácticas y principios que apuntalan un Estado democrático de derecho.¹⁷³

En este sentido comparto la periodización que hace Cruz¹⁷⁴, cuando señala que dichos procesos se desarrollaron en fases. En la primera fase, se incorporaron nuevos actores políticos y la construcción de un sistema de partidos, así como la

¹⁷² Cuyo proceso de transformación institucional tuvo como antecedente el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que fue de 1929 a 1938; y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), de 1938 a 1946.

¹⁷³ Cansino, César e Israel Covarrubias (2007). "Instituciones y calidad democrática. El caso de México en perspectiva comparada", en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.). Por una democracia de calidad. México después de la transición. México: Centro de Estudios en Política Comparada. Pp. 9-23.

¹⁷⁴ Cruz Reyes, Gerardo (2006). *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*. Tesis de maestría. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 61.

reconfiguración de la representación política. Esto se logró con las reformas acaecidas en 1977 y 1986.

En la segunda fase, se dio una reformulación de las leyes, instituciones y procedimientos electorales, que se materializaron con las reformas políticas de 1990, 1993 y 1994. El equilibrio y mejoramiento de las condiciones de la competencia, completan la tercera fase de aquellas transformaciones que se cristalizaron con los procesos de reforma política de 1994 y 1996.¹⁷⁵

Cabe señalar que, todas las fases referidas tuvieron como común denominador que fueron impulsadas por el Ejecutivo y el otrora partido hegemónico (el PRI). Con la alternancia que se dio en el año 2000, los procesos de reforma política, por concluido el proceso de liberalización política bajo la égida de un partido hegemónico y un sistema presidencial que conducía los tiempos y las formas de cambio político en el país.

De tal suerte, con la reforma de finales de 2007, se revitalizó la posibilidad de generar nuevos referentes de cambio político tendientes a la consolidación democrática. Leonardo Valdés¹⁷⁶ señala que una característica especial de esta reforma fue su conducción exclusiva por las fracciones parlamentarias representadas en las Cámaras del Congreso. Es decir, por primera vez el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) no llevaba la

¹⁷⁵ *ibidem*

¹⁷⁶ Valdés, Leonardo (2008). “La reforma política de 2007”, en *FEPADE Difunde* revista de la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República. Pp. 15-24.

conducción de los trabajos de la reforma política. Además, la reforma de 2007 estableció en la Constitución que las autoridades electorales pudieran intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos fijados por la ley.¹⁷⁷

Finalmente, al hacer un recuento sobre los logros de este cambio político hacia la transición y consolidación a la democracia, retomo lo mencionado en el ya célebre texto *La mecánica del cambio político en México* (2000), cuando se señalaba que la lógica de esta transformación estaba anclada en un sistema de partidos, acción que dio inicio al cambio político, ya que:

“Los partidos fuertes producen elecciones competidas, las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación. Desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que las fortalecen. Y los partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad de los comicios”.¹⁷⁸

A la par de este argumento esgrimido por Becerra Salazar y Woldenberg, añadiría que para que se pudiera dar esa secuencia de esa mecánica, se necesitó

¹⁷⁷ Córdova, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México” en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (documento en línea). Serie Doctrina Jurídica, no. 418. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 692.

¹⁷⁸ Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, p. 33-34.

articular un engranaje institucional que permitiera garantizar una organización y calificación autónoma y legítima ante la ciudadanía de los procesos electorales.

Pero también es necesario entender que al ponerse a prueba los alcances de las reformas, hubo un momento (la elección de 1988) que marcó un punto de quiebre en la legitimidad del régimen político en México. De ahí que se necesitara de un marco legal y de una instancia que hiciera frente a las prácticas anquilosadas de fraude electoral, sin descontar las acciones compra, coacción y obstrucción de la potestad ciudadana para ejercer el sufragio.

Es en ese sentido que el sistema de procuración de justicia penal electoral en México, conducido por una instancia *ex profeso* como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, encajaba en los márgenes de justicia electoral que se habían derivado en el proceso de cambio político en México, tal y como se verá a lo largo este capítulo.

3.1.3 Los Procesos de Cambio Político en México y la Configuración de los Valores en un Estado Democrático de Derecho

Si entendemos que la democracia constituye un sistema pluripartidista- de competencia entre partidos -en el que la mayoría los elige libremente, y se gobierna con el respeto de los derechos de las minorías¹⁷⁹, y cuya condición *sine qua non* es estar circunscritos en un Estado de derecho, entonces sus principios son la legalidad, la imparcialidad, la igualdad, la pluralidad, la equidad, la certeza y la transparencia y, en menor medida, la autonomía.

¹⁷⁹ Sartori Giovanni (1997). ¿Qué es la democracia? México: Nueva Imagen.

Al establecer los mecanismos de cambio político que transitaron hacia paradigmas democráticos, los procesos electorales, tal y como lo dice José Woldenberg¹⁸⁰ se configuraron como la llave de dicha transformación. Pero también apuntaría, que estos procesos electorales no sólo fueron reglas y procedimientos, sino instituciones que le dieron forma y sentido a esta transformación del régimen. Todo ello bajo el marco de diversas reformas del Estado, cuya expresión política fueron los procesos de reforma político-institucional iniciados en 1977.

Con la reforma del 77 se dio una apertura en el ámbito institucional para el desarrollo de los partidos políticos. Al desactivar toda la serie de requisitos que controlaban y acortaban la entrada de competencia partidista se dio un paso fundamental en la creación de un sistema de partidos, lo que concomitantemente abría paso a la pluralidad y la legalidad para el régimen político en México.

Es decir, esta transformación permitió, por un lado, que el otrora sistema de partidos cerrado, estático y excluyente se abriera, dando entrada a nuevas fuerzas políticas, con lo que propició y estimuló la recreación de la pluralidad política e ideológica. Por otro lado, consintió que los espacios representativos también se abrieran, dando así acogida de manera consistente a la oposición, incorporándola decididamente a la vida institucional del Estado. Los efectos de esta reforma fueron inmediatos: en los ocho años siguientes seis nuevos partidos políticos se incorporaron a la arena político-electoral¹⁸¹.

¹⁸⁰ Woldenberg, José (1999). "La transición a la democracia" en *Revista Nexos*, Núm. 261, septiembre. México, p. 67.

¹⁸¹ Cfr. *Op cit* Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).

Cabe señalar que si bien esta reforma política no tuvo repercusión inmediata en los resultados electorales, la oposición se fue abriendo camino poco a poco entre el electorado. Esto se reflejó en las elecciones locales, incentivando así la competencia y la pluralidad necesaria en el juego democrático.

Por su parte, la reforma política de 1986, no aportó muchos elementos para apuntalar al Estado democrático de derecho. Incluso, entorpeció la incorporación de nuevos partidos en la arena política, al suprimir el registro condicionado que estas organizaciones políticas habían gozado con la reforma anterior.¹⁸²

Pero no sólo ello, sino que estableció por primera vez la cláusula de gobernabilidad, la cual era un mecanismo que aseguraba la mayoría del partido oficial a la Cámara baja minando las oportunidades de equilibrio dentro de la representación política a través de otras fuerzas. Además, como se verá más adelante, se dio un retroceso en la ya condicionada autoridad electoral.

Esta situación puso en evidencia lo inacabado que estaba el proceso de cambio político tendiente a la transición y democratización del régimen; porque todavía los esquemas y las inercias autoritarias por parte de la clase política en el poder prevalecían. Sin embargo, por más que se quiso detener, al final estas dos posiciones hicieron cortocircuito en las elecciones presidenciales de 1988.

¹⁸² Labastida Martín del Campo, Julio (2004). "México: una transición prolongada", en *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66, no .4, octubre-diciembre. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 758.

Las grandes escisiones encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y la conformación del frente opositor más importante de carácter civil desde el vasconcelismo, motivaron la utilización de todos los recursos legales e ilegales para garantizar el triunfo, del entonces candidato priista a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari.

La ingente crisis de legitimidad y los daños colaterales que se generaron a partir de esta elección -entre los cuales se destaca la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, con lo cual por primera vez el partido hegemónico estaba imposibilitado por sí mismo a realizar reformas constitucionales-motivó la reconfiguración de la estrategia política por parte de la élite del régimen autoritario, a fin de tender los puentes necesarios en pos de garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política de cara al sexenio que iniciaba.

De ahí que la reforma de 1989-1990 haya significado uno de los aportes más importantes en la construcción de los principios que tutela y salvaguarda el Estado democrático de derecho. En efecto, la elaboración de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la creación de Instituto Federal Electoral fueron dos puntales en la búsqueda de legitimidad, legalidad e imparcialidad de esta entidad depositaria de la autoridad electoral. En el caso del IFE, la novedad estribaba en su calidad de organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁸³

¹⁸³ *Op cit* Muñoz (2001), p. 61.

Además, esta reforma tuvo un impacto al sistema de procuración de justicia penal electoral, convirtiéndose en un punto de partida, al introducir un capítulo dentro del Código Penal Federal (que en aquel entonces, también era aplicable al Distrito Federal) donde se incorporaban un conjunto de artículos donde se tipificaban las conductas que trastocaban el ejercicio del voto y el adecuado cumplimiento de los procesos electorales; dando un giro importante en la construcción de los principios de certeza, legalidad y equidad a los actores políticos.

Sin embargo, esta disposición no tuvo el impacto necesario, en gran medida porque no había una instancia *ex profeso* que tuviera la potestad de investigar y prevenir estas conductas delictivas, ya que dicha encomienda estaba destinada para los Agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes lo mismo podían dotar de pruebas al juez sobre los delitos electorales, que investigar otras conductas tipificadas como delitos del orden federal.

No obsta mencionar que la trascendencia de esta reforma electoral se reflejó al ver que un partido de oposición primera consiguiera un triunfo que le fuera oficialmente reconocido. Esto sucedió en las elecciones para gobernador en 1989, en el estado de Baja California con Ernesto Ruffo Appel como candidato triunfador.

Por su parte, con la reforma de 1993 no sólo se apuntalaba la autonomía, al otorgarle al IFE la facultad para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores de mayoría y de minoría, así como del principio de representación proporcional (siempre y cuando la elección hubiera sido impugnada). En otras

palabras, la desaparición del principio de autocalificación legislativa potenciaba el principio de certeza y de imparcialidad, toda vez que el partido hegemónico, o cualquier otro que pudiera sustituirlo vería acotada la posibilidad de ser juez y parte en la validación de los resultados electorales.

Pero no sólo ello, sino que la ciudadanización paulatina del IFE, intercambiando las figuras de los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos (aunque la presidencia del Consejo General seguía en manos del Secretario de Gobernación), daban un paso más al principio de certeza e imparcialidad.

Asimismo, la certeza también se vio reflejada en la incorporación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en el texto constitucional, manteniendo su denominación y refrendando su naturaleza de órgano autónomo jurisdiccional. Asimismo, el TRIFE sería la instancia encargada de resolver las impugnaciones que se presentaran con motivo de las declaratorias de validez de las elecciones de los diputados federales y senadores.¹⁸⁴

La reforma de 1996 fue uno de los procesos políticos de mayor alcance en cuanto al cambio político encaminado hacia los procesos de transición y democratización del régimen, toda vez que permitieron la realización de elecciones autónomas, sin la participación del gobierno.

¹⁸⁴ Medina Torres, Luis Eduardo (2005). *Las consecuencias políticas de la justicia electoral mexicana. El tribunal electoral y la anulación de comicios, 1996-2003*. Tesis doctoral. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Iztapalapa, p. 79.

Esto se tradujo en la confianza hacia los resultados electorales y en todos los recursos que se impugnaron por la vía jurídica. Así, en principio de cuentas se apuntalo en gran medida la imparcialidad del Instituto Federal Electoral al completar su ciudadanización y autonomía ya que se excluyó la participación del Poder Ejecutivo, y se limitó el derecho de participación al Poder Legislativo a sólo tener voz (pero sin voto) en las sesiones que celebrara el Consejo General.¹⁸⁵

La misma suerte autonómica sufrió el Tribunal Federal Electoral, al transformarse en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que traslada su centro de gravedad del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, dando un importante para la consolidación de los principios de certeza e imparcialidad.

A su vez, las normas introducidas en 1996 en materia de financiamiento público a los partidos políticos permitió, y de acuerdo a Lorenzo Córdova, mediante cantidades generosas de dinero proveniente del erario del Estado, generar un mayor equilibrio en las condiciones de la competencia electoral, inyectar transparencia en los recursos partidistas (al tener conocimiento pleno del origen de la mayor parte del dinero utilizado por los partidos), así como aliviar o reducir el peso que los intereses privados pudieran llegar a tener sobre los propios partidos a través de las aportaciones particulares.¹⁸⁶

De tal suerte que se apuntaló el principio de equidad entre los partidos políticos. El modelo de financiamiento establecido por el marco legal electoral en

¹⁸⁵ *Op cit* Muñoz (2001), p. 67.

¹⁸⁶ *Op cit*, Córdova (2008), p. 692.

México es de tipo mixto, aunque desde la reforma de 1996 se prevé la preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

Pero lo más importante para el tema aquí desarrollado fue que los alcances de este proceso de reforma política en el sistema de procuración de justicia penal electoral federal se tradujo en la modificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de cambiar el estatus de la Fiscalía Especial a Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y con ello concuerdo con González Ayerdí, se configuró la definitiva definición del órgano jurisdiccional en materia de delitos electorales.¹⁸⁷

La magnitud de este conjunto de reformas fue tal que para las elecciones de 2000 se dio la alternancia después de más de siete décadas en el poder por parte del PRI, siendo el Partido de Acción Nacional (PAN) –después de 60 años participando de manera regular en los procesos electorales- quien se erigiera en la elección presidencial.

Finalmente, el desgastante proceso electoral de 2006 y la falta de credibilidad de los árbitros en la contienda electoral frente a la presión política y social de la izquierda mexicana, detonó la necesidad de realizar una nueva reforma política, la cual incluyó, modificaciones que abordaron prioritariamente las conductas de los actores involucrados en los resultados de la contienda. De tal

¹⁸⁷ González Ayerdí (2003). "El cambio político en México", en Arturo Valenzuela, Francisco González, Francisco Valdés, *et al* (eds.). *El cambio político en México*, Colección Sinergia No.3. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 30.

manera, la reforma se orienta básicamente a regular con mayor precisión la actuación tanto de partidos como de árbitros.

Entre los principales elementos que tendieron a apuntalar los principios de un Estado democrático de derecho, se destacó un nuevo modelo de financiamiento que promueve un mejor funcionamiento de la competencia y, por ende, la equidad entre los actores. Asimismo la regulación de las campañas electorales con menor duración y recursos garantizaba una mejor equidad.

No obstante, el mayor empuje a la equidad fue el cambio en la difusión de la propaganda electoral que incluyó una regulación más rigurosa de la adquisición de promocionales dirigida, primordialmente, a evitar campañas basadas en la difusión compulsiva de mensajes propagandísticos.¹⁸⁸

Uno de los aspectos innovadores en la consolidación de los principios democráticos, fue la reforma que se realizó en materia de transparencia y acceso a la información. La reforma introduce, además, ciertas disposiciones que favorecen la transparencia y el acceso a la información de los partidos, los cuales deberán dar a conocer datos que antes los partidos guardaban con recelo, tales como el tabulador de remuneraciones de los dirigentes y funcionarios partidistas, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno, entre otros.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Mirón Lince, Rosa María (2008). “En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008”, en *FEPADE Difunde* revista de la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República, p. 80-81.

¹⁸⁹ *Ibidem* y ss.

Por último, en lo que respecta a la fiscalización, la reforma puso en la palestra este tema como vía para apuntalar el sistema de partidos y guiarlo por los cauces de la genuina contienda democrática. Ante ello en el IFE se creó un órgano técnico del Consejo General para fiscalizar el uso de los recursos que emplean los partidos políticos.¹⁹⁰

Así el cambio político sumó un cúmulo de principios democráticos y apuntaló otros dentro de un largo y paulatino conjunto de reformas político institucionales que han incidido en la transformación del régimen autoritario mexicano.

Sin embargo, han sido pocas las transformaciones que el sistema de procuración de justicia penal electoral federal tuvo en 30 años de cambio. Esto refleja la necesidad dar constancia del gran rezago que existe, frente a los otros actores que componen el entramado institucional. Pero también refleja la falta de voluntad política que busque incentivar nuevas formas y fondos en la materia, como la autonomía, la actualización del Código Penal Federal o la implementación de nuevas facultades.

En suma, con el cambio político se pretendió generar una certidumbre en los procesos e instituciones necesarias para unos comicios legítimos e inobjectables. De ahí que el proceso de institucionalización electoral se convirtiera

¹⁹⁰ Ese órgano, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular es designado por el propio Consejo, a propuesta de su Presidente, no está limitado por el secreto bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. La facultad de aplicar sanciones permanece, sin embargo, en el Consejo General.

en un frente de gran calado en la construcción de un Estado democrático de derecho, tal como se verá en los siguientes apartados.

3.2 LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

3.2.1 El Sistema de Justicia Electoral en México: del Modelo Político al Modelo Especializado y Autónomo en Materia de Organización Electoral

El cambio político encauzado hacia procesos de transición y consolidación democrática implica la posibilidad de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado, o en el caso de la fiscalía especializada instituciones nuevas que buscaban apuntalar los valores democráticos que se desprenden de los procesos electorales¹⁹¹

En México, los procesos de institucionalización democrática, es decir, aquellas instancias encargadas de organizar calificar y vigilar los procesos de cambio en los poderes públicos transcurrieron la mayor parte de ellas, de un espacio político a un espacio autónomo y especializado. El caso de la Fiscalía encargada de sancionar los delitos electorales, fue la instancia que transitó en otra vía, y que si bien llegó al estatus de especializado, el camino recorrido ha sido más tortuoso que las otras instituciones que componen el entramado electoral.

¹⁹¹ Woldenberg, José (2002). "Transición a la mexicana: lo electoral como eje del cambio político", en Aline Hémond y David Recondo. Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política. México: Instituto Federal Electoral-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. Pp. 17-27 y Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, p. 26.

Los comicios en México empezaron a conformar la arena mediante la cual se reflejaba la creciente crisis de legitimidad del régimen político mexicano y en la medida en que las elecciones se visualizaron como el instrumento privilegiado para conducir un cambio político ordenado y pacífico, la institucionalidad electoral representaba un punto de inflexión en la gradualidad de los procesos democráticos y la consolidación de los principios que le acompañan¹⁹²

En este sentido, uno de los aspectos fundamentales de esta reforma fue despersonalizar el control de muchos de los procesos políticos que concentraba el presidencialismo mexicano, siendo el más importante lo concerniente a la organización y la calificación de las elecciones y así crear un nuevo andamiaje legal-electoral que permitiera crear las condiciones tendientes a la construcción y fortalecimiento de un Estado democrático de derecho.

La primera etapa de control político se tuvo como característica principal la conformación de un sistema electoral centralizado capaz de garantizar la realización puntual de las elecciones federales estatales y municipales¹⁹³; y aunque durante mucho tiempo, las elecciones en el régimen autoritario fueron sólo ejercicios plebiscitarios controlados por los dirigentes del partido oficial, era necesario apegarse a las reglas procedimentales de la democracia consagradas en la Constitución.

¹⁹² Crespo, José Antonio (1996). “Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político” en Jaime Cárdenas y Jacinto Faya (coords.) La reforma político-electoral del Estado mexicano, Revista AMEINAPE, No. 2, julio-diciembre. México: Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., p.88.

¹⁹³ Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2001). Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México. México: Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México, p. 47.

Un segundo momento se inició en 1946 cuando una nueva ley electoral buscaba generar nuevos referentes democráticos, pero en los hechos, sólo consolidó el poder del Ejecutivo en la organización de los procesos electorales. Muñoz Patraca, retoma lo señalado en aquel entonces por Jesús Reyes Heróles cuando, por un lado, se buscaba “acelerar el progreso político nacional”, pero siguiendo “el camino de una prudente evolución”.¹⁹⁴

Esta ley introdujo importantes cambios tanto de forma como de fondo en la regulación normativa de los procesos electorales federales. El primero de ellos consistió en establecer una nueva estructura orgánica-electoral encabezada por un organismo superior denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que estaría integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidiría, y junto con otro funcionario del gabinete completaría la parte representada del Poder Ejecutivo.¹⁹⁵

Con la reforma electoral de mediados del siglo XX se inició un proceso de institucionalización de la materia electoral de corte político bajo la égida del régimen autoritario, toda vez que la Ley Federal Electoral en ese año permitió la centralización de la organización y supervisión de las elecciones federales, pero sobre todo, como señala Méndez Hoyos, estableció la estructura básica del sistema electoral contemporáneo: las comisiones electorales federales¹⁹⁶.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 48.

¹⁹⁵ Asimismo, había dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; por los comisionados de partidos políticos nacionales y por un secretario que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México.

¹⁹⁶ Méndez Hoyos Irma. “Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral” (documento en línea), en Revista Iniciativa no. 13. Estado de México: Poder Legislativo del

Si bien la autoridad electoral -en ese entonces Comisión Federal Electoral- quien se encargaba de atender los procesos electorales y los conflictos que se pudieran derivar seguía dependiendo de los designios de la SEGOB, el proceso de cambio político detonó que paulatinamente perdiera sus funciones aunque no con la celeridad esperada, ni en un ascenso progresivo.

La nueva Ley Federal Electoral en 1973 fue el primer espacio que incluyó la corresponsabilidad entre el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales en la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. Para ello, se constituyó la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de Casilla como instancias de participación colegiada¹⁹⁷. Sin embargo, las decisiones, estaban supeditadas a los dictados del secretario de Gobernación.

Con la mítica reforma de finales de la década de los 70, la Comisión Federal Electoral fue convertida en una instancia con mayor pluralidad por la inclusión de nuevas fuerzas políticas. Empero las condiciones de competitividad seguían siendo adversas, por lo que hacía que esta instancia fuera sólo un mero sujeto testimonial. Inclusive se apuntaló la participación del gobierno con la incorporación de una Secretaría Técnica, con funciones técnico-administrativas, la cual estaría a cargo de un funcionario de la SEGOB.

Estado /Instituto de Estudios Legislativos. Disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm>

¹⁹⁷ Galván Rivera, Flavio (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa, p. 8.

La conformación de la autoridad electoral mediante la fórmula de 1986 es uno de los peores diseños institucionales que han emergido a lo largo de las reformas. Los partidos políticos empezaron a tener un peso preponderante, pero su fuerza estaba directamente proporcional con la representación y su presencia en las urnas; de tal suerte que el PRI se hacía de más votos que el resto de los partidos opositores en el órgano.¹⁹⁸

Asimismo, existía una regla explícita de delegación del voto, es decir, solamente un representante de partido en la Comisión Federal Electoral podía votar en lugar de todos sus compañeros de partido. Este mecanismo potenciaba la parcialidad y no daba garantías iguales a todos los contendientes.¹⁹⁹

Durante la década de los noventa, el reclamo de la oposición partidaria estuvo centrado en la imparcialidad del árbitro electoral. Sin embargo, las reformas electorales anteriores a 1994 no habían atendido lo suficiente aquella parte que completaba el proceso de transición: la creación de un marco jurídico–electoral que ofreciera certeza a la organización y calificación de los procesos electorales.

Sin embargo es pertinente recordar que el Instituto tuvo a inicios de la década un fuerte impulso no sólo en su autonomía sino en su especialización. En efecto, el aspecto más novedoso de la reforma de 1989- 1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral, el cual era reconocido por la ley como el depositario

¹⁹⁸ *Op cit.* Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), p. 51.

¹⁹⁹ *Ibidem.*

de la autoridad electoral. La reforma constitucional que incorpora la figura del IFE, tiene importancia porque por primera vez se expresa que la función para realizar las elecciones federales sea a través de un organismo público y no de una dependencia del Poder Ejecutivo.

No obsta decir, que si bien el IFE se había constituido como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la titularidad del Consejo General, órgano central de la nueva instancia, seguía presidido por el Secretario de Gobernación.

Asimismo, la encomienda de realizar un nuevo padrón electoral empezando de cero, representaba un punto de inflexión en la articulación de una instancia lo suficientemente autónoma e imparcial que detonara la confianza ciudadana. Este nuevo padrón incluía numerosos candados y mecanismos de supervisión por parte de los partidos políticos para garantizar la confiabilidad del listado de lectores, además de que éste sería la base para expedir una identificación que permitiría los ciudadanos ejercer su voto.²⁰⁰

Uno de los aspectos más importantes en la vía de especialización del IFE se presentó en 1993. Además de la “ciudadanización” del Consejo General (a excepción de la presidencia) y la modificación estructural en cada uno de los consejos locales y distritales²⁰¹ (el número de consejeros ciudadanos aumentó de seis a nueve), la reforma político-institucional incluyó entre las potestades del IFE

²⁰⁰ Cfr. *Op cit* Córdova (2008), p. 663.

²⁰¹ La cual representa la estructura de decisión de cada uno de los estados de la Federación y en cada uno de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa.

la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, verificando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento.

De igual manera el IFE tendría como misión institucional, vigilar el destino de sus recursos; tomando con especial atención los topes de gastos de campañas electorales, pero también el origen de los recursos de tipo privado, revisando la legalidad de los mismos.²⁰²

Pero, tal y como lo había señalado, la transición de un modelo político a un modelo autónomo y especializado, se materializó con la reforma de 1996. El IFE vio modificada radicalmente la integración del Consejo General, reconfigurando la correlación de fuerzas y dejando a un lado los condicionamientos internos y externos por parte del partido hegemónico y del Ejecutivo federal.

En su nueva composición, el Consejo se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma. Desde entonces, el poder de decisión en el Consejo General reside exclusivamente en el presidente y en los consejeros electorales.²⁰³

Asimismo, para apuntalar su calidad de órgano autónomo y especializado, la reforma de 1996 también dotó al IFE de nuevas atribuciones, entre las que destacan, particularmente, las que tienen que ver con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se incrementaron sustancialmente.

²⁰² *Ibidem*, Córdova p, 665.

²⁰³ *Ibidem*, p. 669.

Por otra parte, las polémicas elecciones de 2006 y lo desaseado con que los actores políticos salieron del paso, renunciando prácticamente al presidente del Consejo General, Luis Carlos Ugalde, y violentaron de sobre manera la autonomía, al ser cuestionada la imparcialidad con la que se habían dado los resultados la noche de la elección presidencial.

La reconfiguración del IFE apuntó hacia un nuevo espacio que fortaleciera la credibilidad perdida y afianzando nuevas herramientas que apuntalaran el carácter autónomo y especializado de la institución. Por un lado, con la reforma de 2007, IFE se convirtió en la única autoridad facultada para administrar, distribuir y monitorear los tiempos oficiales que pertenecen al Estado en radio y televisión, entre los partidos políticos. En suma, se creó un nuevo paradigma de comunicación social y política entre los partidos políticos y el Estado, que busca dar mayor equidad y transparencia a los procesos electorales federales.²⁰⁴

Por otro, el Instituto sería la única autoridad encargada de administrar y distribuir los tiempos en radio y televisión, entre los partidos políticos, y monitorear que los promocionales en radio y televisión sean transmitidos puntualmente a partir del pautado que aprueba el IFE. De tal suerte, la organización, escrutinio y validación de los procesos en una instancia que transitaba hacia la autonomía y especialización necesitaba complementar su quehacer institucional con otra que validara y fuera la última instancia para dirimir los conflictos electorales.

²⁰⁴ Cfr. *op cit.* Valdés (2008), p. 15.

3.2.2 El Sistema de Justicia Electoral en México: del Modelo Político al Modelo Especializado y Autónomo en Materia de Impartición de Justicia Electoral

El sistema de justicia electoral en nuestro país ha transitado desde el procedimiento de plena autocalificación de las elecciones legislativas y la calificación de la elección presidencial por un órgano político como es la Cámara de Diputados, hasta un sistema de heterocalificación total, es decir, un órgano distinto al que resulta del proceso electoral el que califique la validez del proceso mencionado. Dicho sistema se tradujo en depositar este encargo institucional en manos de un órgano especializado del Poder Judicial la calificación-en última instancia-de la validez de los procesos electorales.²⁰⁵

En efecto, a partir de la Constitución de 1917 se mantuvo el principio de autocalificación como fórmula para verificar la validez y legitimidad de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo. Este procedimiento consiste en que sea el propio órgano surgido de la elección el que verifique la validez de los procesos electorales específicos de cada uno de sus miembros.

La autocalificación, además de ser el primer procedimiento de validez electoral, se basa en la idea de que no debe existir ninguna voluntad ajena a la propia expresión hecha por el pueblo en las urnas y que el conjunto de los miembros del cuerpo legislativo forman en rigor un órgano distinto a las partes individuales que lo constituyen. Sin embargo, debe reconocerse que sistema autocalificativo permite la preeminencia, en muchos casos, del criterio político

²⁰⁵ Andrade Sánchez, Eduardo (1997). "El nuevo sistema jurisdiccional electoral", en Jaime Cárdenas y Jacinto Faya (coords.) La reforma político-electoral del Estado mexicano, Revista AMEINAPE, No. 2, julio-diciembre. México: Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., p. 11.

que se expresa en un espíritu de cuerpo tendiente a que quienes integran un mismo partido pierdan objetividad al juzgar la elección de sus correligionarios

Una primera matización del sistema de autocalificación fue la figura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados prevista en la reforma política de 1977. En aquel año se elevó el número de miembros de la Cámara de Diputados, de 237 que aproximadamente tenía en ese entonces a 400.

Al mismo tiempo, se previno que la calificación de las elecciones de todos los miembros de la Cámara de Diputados sería hecha por una fracción de la misma, compuesta por 100 diputados y, supuestamente se garantizaba que la composición de este Colegio Electoral fuese plural, concediendo 60 lugares al partido que hubiese logrado la mayoría y 40 para los presuntos diputados plurinominales que hubiesen obtenido la votación más alta. Mientras que en el Senado por todos los legisladores que continuaban en funciones, más aquellos que hubieran sido electos en ese periodo electoral (Andrade-1997-12)²⁰⁶

La reforma política de 1986 trajo consigo la modificación constitucional del artículo 60, creándose el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) que a partir de 1987 se estableció como un órgano autónomo de carácter administrativo. Esto dio pie a que en su ley reglamentaria se contemplaran los medios de impugnación para combatir los actos de los organismos electorales que no se ajustaran a derecho, específicamente los recursos de apelación y los recursos de queja.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 12.

Cabe destacar que el TRICOEL no era un órgano de plena jurisdicción, ya que si bien tenía la capacidad de anular alguna elección concreta, sus decisiones tenían que ser revisadas y avaladas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Este, en consecuencia, era la última instancia en la materia y por eso puede decirse que seguía predominando el principio de autocalificación a pesar de la existencia un órgano externo surgido de la elección que participaba el proceso calificador. Sin embargo, este Tribunal significó el primer intento de un órgano especializado en la impartición de justicia electoral.²⁰⁷

Cuatro años después, con la reforma del artículo 41 constitucional de 1990 se estableció ya la Figura de un Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como un órgano autónomo, que funcionando en Pleno o en Salas Regionales, conocería y resolvería las impugnaciones en contra de las elecciones de diputados y senadores, pero se mantenía la figura del Colegio Electoral en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión donde se resolverían en forma definitiva los conflictos electorales federales.²⁰⁸

En otras palabras, la función del Tribunal Federal Electoral era resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos; incluso, sus decisiones -de acuerdo a la Constitución- eran obligatorias, pero podrían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales²⁰⁹. Esto trastocaba el proceso de independencia y autonomía que se pretendía con el Tribunal.

²⁰⁷ *Op cit* Medina (2005), p. 70.

²⁰⁸ Ojesto, Martínez Porcayo, J. Fernando, “Evolución de la justicia electoral en México” en Orozco, Enríquez J. Jesús (coord.) *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 289-311.

²⁰⁹ Para poder revocar una decisión, debía aprobarse por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y se condicionaba a que de la revisión del asunto, se redujera que existían violaciones a las reglas que existían

Sin embargo, con la reforma político constitucional de 1993, estipuló los poderes ejecutivo, legislativo y judicial serían garantes de la integración del TRIFE, dando pie a la transformación jurisdiccional y no política de este Tribunal.²¹⁰

En este sentido, con la reforma constitucional de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 (fracción I) y 100 de la Carta Magna se modificó el sistema de autocalificación electoral ya que desaparecieron los Colegios Electorales tanto de la Cámara de Diputados como Senadores, fortaleciendo al Tribunal como máxima autoridad jurisdiccional²¹¹ y con ello garantizar que los actos y resoluciones electorales quedaran sometidas al principio de legalidad.

Sin embargo, el establecimiento de un Tribunal *ad hoc* para dirimir y ser la última instancia en materia de justicia penal electoral tuvo su momento más importante con la reforma jurídico-político-electoral de 1996. Las transformaciones en la Constitución permitieron consolidar un órgano autónomo a los poderes Ejecutivo y Legislativo, para validar los procesos electorales terminaron por hacer del Tribunal Electoral un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron de particular importancia para legitimar las elecciones mexicanas.

La consolidación de las potestades del Tribunal Electoral se materializaron con la permanencia de las cinco Salas Regionales, que antes sólo se instalaban

violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario al derecho (Andrade, 1997:13).

²¹⁰ *Op cit* Medina (2005), p. 79.

²¹¹ *Ibidem*.

durante los procesos electorales federales, lo que suponía una distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior.

Asimismo se determinó constitucionalmente el Tribunal contará con medios de apremio suficientes para hacer cumplir sus resoluciones. La capacidad para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se amplían los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales pero sobretodo, le da un mayor empuje a su autonomía.²¹²

De tal modo, al tener un sistema donde la organización y calificación de las elecciones había transitado de un control político a una especialización con autonomía, el tercer elemento que gravitara en la consolidación y apuntalamiento de los principios rectores del Estado democrático de derecho, se orientaba a la vigilancia y salvaguarda del respeto al sufragio y el correcto desempeño de los procesos electorales.

Sin embargo, frente a este avance en la constitución de instancias de justicia electora, su vertiente de procuración penal electoral federal en México ha tenido un largo y sinuoso camino en pos de generar un referente que dé respuesta a los principios que tutela y que están logados al afianzamiento de la democracia y del

²¹² Córdova Vianello, Lorenzo (2007). “La nueva reforma electoral” en *Revista Nexos*, no. 358, octubre (documento en línea). Disponible en http://betanexos.webcom.com.mx/articulos.php?id_article=1484&id_rubrique=647

Estado democrático de derecho dentro de los procesos de cambio político de las últimas tres décadas.

3.3 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL. LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

3.3.1 La Coyuntura Política y el Contexto Histórico de la Creación de la FEPADE

Una vez que se adicionó el apartado correspondiente a los delitos electorales al Código Penal Federal, su puesta en operación quedó inconclusa porque no se había previsto la configuración de un esquema institucionalizado que diera cabida a las denuncias hechas por los actores sociales y políticos de acuerdo a este nuevo marco legal que les permitía denunciar conductas ilícitas durante los procesos electorales.

De acuerdo con Patiño Camarena, durante el proceso electoral federal de 1991, el Ministerio Público debía procurar una observancia de las disposiciones contenidas en el Código Penal Federal, máxime que había un acuerdo (el A/031/91) firmado por el Procurador General de la República, a través del cual se determinó la forma de cómo debían actuar los agentes del Ministerio Público, a fin de evitar interpretaciones y "tramitaciones carentes de unificación, que llevarán a la opinión pública a la impresión de que no se había previsto con la debida oportunidad la forma en la que el Ministerio Público Federal y sus órganos

auxiliares debían proceder para una mayor eficacia y provecho de su intervención".²¹³

De tal suerte, los Ministerios Públicos debían recibir las denuncias que se les presentarán respecto a hechos relacionados con los procesos electorales. Sin embargo de acuerdo a la memoria de labores correspondientes a ese año, se pudo constatar que las denuncias que se presentaron con motivo de la comisión de delitos electorales federales no se les confirió tratamiento específico alguno, que pudiera haberse traducido en alguna averiguación previa o proceso relativo algún delito electoral.²¹⁴

La abrumadora victoria del PRI durante los comicios intermedios en 1991 desactivó cualquier avance en materia de institucionalización para el sistema de procuración de justicia penal electoral federal. Empero, el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1 enero de 1994 justamente cuando se pone en operación el Tratado de Libre Comercio y echado a andar el proceso electoral presidencial, nuevamente trastocó los cimientos de la legitimidad y ponía en entredicho la viabilidad electoral para la transmisión pacífica de los poderes públicos. Esto sin descontar, que casi un trimestre después iba a ser asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República.

²¹³ Patiño Camarena, Javier (1999). "El bien jurídico protegido por los delitos electorales", en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.). *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral. Tomo IV. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 1427.

²¹⁴ *Ibidem*

De ahí que los fenómenos coyunturales sucedidos en ese año catapultaron procesos de reforma política para salvaguardar los comicios venideros y apuntalar la confianza de los ciudadanos en los comicios, salvaguardando la posible violencia política que se pudiera derivar de estos sucesos inesperados.

Los Acuerdos para la Paz, la Democracia y la Justicia Social suscrito por la mayor parte de las fuerzas que conformaban el mosaico político de ese año dio pie para que en punto siete se conformara una Fiscalía encargada de canalizar las denuncias en materia de delitos electorales y generar un espacio de vigilancia y procuración de justicia penal en la materia.

Dicho punto resolutivo fue incorporado en el seno del Consejo General del IFE quien en una votación de 19 a 1 aprobó el acuerdo –que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de marzo de 1994- donde se encomendaba promover ante la Procuraduría General de la República la “creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Electorales” con nivel de Subprocuraduría y plena autonomía técnica “con el fin de investigar, prevenir los delitos electorales tipificados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal”. El acuerdo se redactó de la siguiente manera:

***ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DISPONE QUE EL
PRESIDENTE DE ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO
PROMUEVA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPUBLICA LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL
DE DELITOS ELECTORALES***

CONSIDERANDO

***I.- QUE CON MOTIVO DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE EN MATERIA
ELECTORAL Y DE REGISTRO CIUDADANO SE
EFECTUARON EN LOS AÑOS DE 1989 Y 1990, SE ADICIONÓ
EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN
MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPUBLICA
EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, CON UN TITULO
VIGESIMOCUARTO RELATIVO A "DELITOS ELECTORALES
Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE
CIUDADANOS", SEGÚN DECRETO PUBLICADO EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE AGOSTO
DE 1990.***

***II.- QUE ESTE CONSEJO GENERAL EN SU SESIÓN DEL 27
DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, CONOCIÓ EL "PACTO
PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA" SUSCRITO
POR OCHO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y SUS
RESPECTIVOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA, MISMO QUE EN EL APARTADO DENOMINADO***

"PARA UNA ELECCIÓN IMPARCIAL", EN SU PUNTO 7, SEÑALA A LA LETRA QUE: "PARA DAR UNA MAYOR GARANTÍA DE LEGALIDAD AL PROCESO ELECTORAL SE EXPLORARA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA LA POSIBILIDAD DE NOMBRAR UN FISCAL ESPECIAL PARA PERSEGUIR DELITOS ELECTORALES".

III.- QUE CON EL PROPÓSITO DE CONCRETAR LA INTENCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SIGNANTES DEL DOCUMENTO A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PUNTO QUE ANTECEDE, Y ASEGURAR A LA AUTORIDAD ELECTORAL EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES INSTITUCIONALES QUE DISPONE EL CÓDIGO DE LA MATERIA, SE PROPONE EL PRESENTE PROYECTO DE ACUERDO.

EN ATENCIÓN A LOS CONSIDERANDOS EXPRESADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 2o., 73 y 83, PÁRRAFO 1, INCISO b), DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 82, PÁRRAFO 1, INCISO y), DEL MISMO ORDENAMIENTO, EL CONSEJO GENERAL TIENE A BIEN EMITIR EL SIGUIENTE ACUERDO

PRIMERO.- SE ENCOMIENDA AL PRESIDENTE DE ESTE CONSEJO GENERAL PROMUEVA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA LA CREACIÓN DE UNA

FISCALÍA ESPECIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS ELECTORALES.

SEGUNDO.- SE ACUERDA QUE EN LA PROPUESTA QUE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL FORMULE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, SE INCLUYAN LAS SIGUIENTES BASES GENERALES:

a) QUE EL FISCAL ESPECIAL QUE SE DESIGNE GOCE DE PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA;

b) QUE SE LE OTORQUE UN NIVEL EQUIVALENTE AL DE SUBPROCURADOR;

c) QUE SE LE DOTE DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES QUE SEAN NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO SUS FUNCIONES, CON EL NUMERO DE AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADOS QUE SE REQUIERA;

d) QUE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA ADOpte UN ACUERDO INTERNO PARA QUE LAS DENUNCIAS RELATIVAS A DELITOS ELECTORALES QUE SE PRESENTEN EN CUALQUIER OFICINA O AGENCIA DE DICHA INSTITUCIÓN EN TODA LA REPUBLICA, SE REMITAN A LA FISCALÍA ESPECIAL EN UN TERMINO QUE NO DEBERÁ EXCEDER DE LAS 72 HORAS A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN; Y

e) QUE SE AUTORICE QUE LA FISCALÍA ESPECIAL INFORME MENSUALMENTE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EL NUMERO Y NATURALEZA DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS, EL ESTADO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS INTEGRADAS AL EFECTO Y, EN SU CASO, DE LAS CONSIGNACIONES EFECTUADAS.

La consolidación de esta Fiscalía Especial se pudo ser realidad hasta el 19 de julio de 1994, a través del decreto expedido en el DOF, dando por cumplido uno de los elementos que completarían el sistema de justicia penal electoral dentro del proceso de cambio democrático.

Con el último año de Carlos Salinas de Gortari y la llegada de Ernesto Zedillo al poder, en diciembre de 1994, se planteaban nuevos escenarios en la realidad mexicana. En efecto, por primera vez desde que se había iniciado su institucionalización en 1946,²¹⁵ ni el partido hegemónico (el PRI), ni el sistema presidencialista contaban con la certeza absoluta de establecer los paradigmas legitimadores necesarios para continuar con las inercias autoritarias de un sistema político mexicano resquebrajado por los procesos de cambio político, iniciados ya 18 años atrás.

De tal suerte, el presidente Zedillo plasmó estas nuevas realidades en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, siendo un tema centra el

²¹⁵ Reveles Vázquez Francisco (2003) (coord.). *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*. México: Gernika- UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), p. 20.

apuntalamiento a un diseño institucional *ad hoc* frente a los procesos democratizadores del país. Así un tema central frente a dicha circunstancia era definir las formas de participación de los poderes de la Unión en la integración del órgano electoral.

Por tal motivo, el Ejecutivo Federal plasmaba nuevos vientos de cambio político que preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales²¹⁶, toda vez que la triada de instituciones de garantía electoral a nivel administrativa, jurisdiccional y penal: el Instituto Federal Electoral, el entonces Federal Electoral y la entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, respectivamente, se mantenían bajo la égida de la institución presidencial.

En el PND se contemplaban otros temas que ya formaban parte de la discusión para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano. Los temas estaban encaminado a determinar si los partidos políticos mantenían o reformaban la norma que les otorga voz pero no voto en los órganos electorales; el número, facultades y responsabilidades de los consejeros ciudadanos; la forma de integración y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; la dotación de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y a sus órganos de dirección y ejecución.²¹⁷

²¹⁶ Poder Ejecutivo (1995). “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” (documento en Línea) en Diario Oficial de la Federación, Miércoles 31 de mayo de 1995. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/.../PND_1995-2000_31may95.doc, p.35.

²¹⁷ *Ibidem*

Para el caso del sistema de procuración justicia penal electoral federal los retos estaban planteados hacia la tipificación adecuada de los delitos electorales y su penalización en correspondencia con el respeto a los derechos y garantías individuales; así como el fortalecimiento de la FEPADE. Para ello era necesario apuntalar su composición, funciones y atribuciones a diez meses que tenía operando la Fiscalía.

3.3.2 La Transformación de Fiscalía Especial a Especializada

En su creación, la entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales tenía competencia respecto de los delitos electorales o en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimo Cuarto del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Las atribuciones de esta Fiscalía no distaban mucho de otras dependencias de la PGR. Por ejemplo, debía conocer de las denuncias que se presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir alguno de los delitos electorales; ejercitar la acción penal correspondiente; determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal; entre otros.

Sin embargo lo que llamaba la atención era el estatus que guardaba esta Fiscalía Especial. Por ejemplo, tenía autonomía técnica, es decir, que esta instancia estaba facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas en materia penal electoral Federal, así como intervenir en los procesos legales y

juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la PGR.

En otras palabras, las actuaciones que tuviera esta Fiscalía no se encontraban sujetas a la aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de la Procuraduría, ya que se tenía por objeto garantizar la actuación independiente y evitar interferencias, presiones o influencias que puedan entorpecer sus funciones.²¹⁸

Asimismo, era evidente la dualidad que tenía en primera instancia esta Fiscalía, porque aunque daba la impresión de que era un vaso comunicante entre el IFE y el gobierno, no quedaba claro si era una dependencia que se integraba de lleno al entramado de instancias electorales en ciernes, o si era una dependencia de la PGR al servicio del Procurador y por ende al presidente de la República que tenía un lazo estrecho con el IFE.

Por citar un caso, al frente de la esta dependencia, se nombraría un Fiscal Especial, que será nombrado por el Presidente de la República, pero a propuesta del Consejo General del Instituto federal Electoral y sólo podrá ser removido a petición de ese mismo Consejo, pero actuará con plena autonomía técnica.

Pero por otro, la Ley Orgánica de la PGR, señalaba que era obligación del Fiscal Especial *Informar al Procurador General de la República sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía*. Pero, además tenía que informar mensualmente al

²¹⁸ *Ibidem*, Camarena (2006), p. 1429.

Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos en curso.

Esto diluye un falso debate que señalaba que el rol del Fiscal Electoral pertenecía única y exclusivamente a la PGR, cuando en realidad se podía tener una figura compartida, es decir, la posibilidad que un organismo autónomo y/o ciudadano propusiera a un Fiscal que fuera ratificado por el Presidente. De igual manera esta circunstancia dual, de haber permanecido en el tiempo, hubiera reducido los márgenes de opacidad con los que a veces se mueve el órgano procurador de justicia penal electoral federal en México.

Sin embargo esta dinámica institucional sólo duró dos años, ya que a finales de 1996 se realizaron modificaciones de es sustanciales, sobre todo en lo que a designación del Fiscal se refiere. En efecto y a diferencia de cuando se constituyó como Fiscalía Especial, la ahora llamada FEPADE.

Cabe señalar que las implicaciones en el nombramiento del titular a raíz de la transformación de Fiscalía Especial a Especializada se da en 1996, justo cuando se autonomizan del Poder Ejecutivo, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, en lugar de esperar la plena autonomía o un esquema que tendiera a una desvinculación mayor de la PGR, el Ejecutivo modificó la Ley, a fin de tener el control total sobre el nombramiento del titular con la ancestral dinámica de

lealtades y en ocasiones complicidades irrestrictas que todos los funcionarios del gabinete dan al Presidente de la República.

De ahí que se pueda inferir que el control del Ejecutivo, al menos en materia de procuración de justicia penal, pudiera ser algunos reductos de esas facultades legales, pero sobre todo que significaba el control y el posible uso político que se pudiera dar, tal como se presentó en los casos de Amigos de Fox, Pemexgate y la Lotería Nacional, trastocando el principio de imparcialidad que serán tratados con mayor profundidad en capítulos subsiguientes.

3.3.3 Funciones y Atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

A diferencia de los procesos de integración entre la transición de la Fiscalía Especial a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, las funciones y atribuciones no han cambiado. En general, se puede caracterizar a la FEPADE como una subprocuraduría especializada de la Procuraduría General de la República responsable de atender de forma institucionalizada, profesional y especializada la procuración de justicia en lo relativo a los delitos electorales federales tipificados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal

El carácter de Fiscalía Especializada tiene que ver con la responsabilidad de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no de algún delito electoral en lo particular. En segundo lugar, y tal como lo habíamos señalado, la autonomía técnica significa que en su actuación la FEPADE está facultada para integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieren en materia penal electoral Federal, así como para intervenir en los procesos legales y

juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la PGR.

En general, y de acuerdo a Patiño Camarena se pueden establecer las principales funciones que tiene la FEPADE de la siguiente manera

- Recibir las denuncias y practicar las diligencias que sean necesarias a fin de integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables de cometer delitos electorales, en los términos que señala la Constitución.
- Acordar, según se desprende de cada averiguación previa, el ejercicio de la penal o no ejercicio de la misma, así como dictaminar la reserva o la incompetencia de aquellas averiguaciones que estén en sus manos.
- En el caso de que se resuelva el ejercicio de la acción penal, presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, los pliegos de conclusiones o, según sea el caso, los pedimentos de sobreseimiento que procedan.
- Interponer ante dichas autoridades jurisdiccionales los recursos de revisión, apelación, queja y reclamación que resulten pertinentes.

- Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones previas o con los procesos respectivos en trámite.²¹⁹

Cabe destacar que una de las funciones que se integraron a la FEPADE, merced a las reformas realizadas en 2001, fue su rol en la prevención del delito electoral. Con la creación de la Dirección General de Política Criminal en materia de Delitos Electorales, la FEPADE ha realizado importantes aportaciones a la materia. Baste señalar el programa de Blindaje Electoral que junto con la Secretaría de la Función Pública realizó para prevenir el desvío de recursos públicos y programas sociales, con motivo del proceso electoral en 2006.

Con esta función, se apuntala no sólo el principio de legalidad en un Estado democrático de derecho, también se incentiva el principio de transparencia y coadyuva en apuntalar la equidad entre los partidos políticos y/o candidatos que buscan un espacio de iguales condiciones para contender en la arena electoral.

No obstante y a pesar de que se pueden tener avances en materia de justicia penal electoral la realidad es que la FEPADE sigue teniendo un rasgo de desconfianza en el imaginario colectivo y en los actores políticos debido a su falta de autonomía por la relación que existe con el sistema presidencial mexicano, tal y como se verá a continuación.

²¹⁹ Cfr. *Op cit. Patiño (2006), p. 811.*

3.4 AUTONOMÍA TÉCNICA EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FEPADE Y LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE Y ESTE ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Tal y como lo he señalado en el apartados anteriores, la FEPADE nació como un organismo dentro del entramado institucional especializado en materia electoral, merced al cambio político y a la coyuntura que representaba la irrupción del EZLN a la palestra política -misma que detonaba un problema de legitimidad por parte del gobierno y del partido hegemónico, de cara a los comicios de julio de 1994 (la cual se acentuaría aún más por el asesinato de su candidato a la primera magistratura del país).

Tanto los actores políticos que presentaron la iniciativa de creación en el marco del Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia Social, como el Consejo General del IFE de ese año, buscaron dotarlo de un diseño institucional que garantizara cierta independencia e imparcialidad del Poder Ejecutivo, pese a que constitucionalmente la persecución y el combate a los delitos del fuero federal -y de cualquier materia en México- recaen en la figura del Ministerio Público de la Federación (MP).

Al depender orgánicamente de la Procuraduría General de la República y, por ende, del presidente, se genera *ex ante* un clima de desconfianza, dada la construcción histórica de un sistema presidencial omnipresente y discrecional en el ejercicio de sus potestades legales y metalegales, y que pese a los procesos de cambio político de orientación democrática, las inercias autoritarias seguían latentes. El factor clave que idearon para generar certidumbre y confianza dentro de la institución fue a partir de *autonomía técnica*.

Una primera aproximación al concepto radica en establecer una noción general de autonomía. Retomando a Reynoso, se puede entender a la autonomía como una figura que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. No obstante, siempre está sujeta a un poder superior. En el caso de las instituciones pertenecientes al aparato estatal, si bien cuentan con esta potestad autonómica, no les da soberanía y, por ende, es dentro del Estado (quien sí cuenta con esta calidad) que sujeta la actuación de dichas entidades.²²⁰

Ahora bien, la autonomía, implica también un amplio grado de descentralización, que se traduce en el retiro de determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Es en este sentido donde se puede circunscribir a la autonomía técnica.

Por tanto, por autonomía técnica debe entenderse como la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada²²¹. Dicha atribución puede ser de una o varias funciones de acuerdo a las atribuciones legales que cada entidad posea.

²²⁰ Reynoso Laureano, Mauricio (2007). “Autonomía del Ministerio Público de la Federación” (documento en línea), en Revista Quórum, Número 90, julio-septiembre. México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1, p. 53.

²²¹ Poder Judicial-Suprema Corte De Justicia de la Nación (2007). “Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 12/2007 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la propia entidad” (documento en Línea) en Diario Oficial de la Federación, Martes 20 de noviembre de 2007. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/.../85controv_20nov07.doc. Pág. 46.

Para el caso de la FEPADE, la autonomía técnica significa que está facultad para integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieren en materia penal electoral federal, así como intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

Quiere decir quiere ello decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetos a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de la PGR, y que esta característica tiene por objeto garantizar la actuación independiente la Fiscalía y evitar interferencias, presiones o influencias que puedan entorpecer sus funciones.²²² Esto con la finalidad de garantizar la actuación independiente de la FEPADE.

El primer alcance que se desprende de esta perspectiva de la autonomía técnica, era suprimir la disposición que el Ministerio Público de la Federación en la determinación de las averiguaciones previas y su actuación en los procesos y juicios de control constitucional den vista al Procurador de Justicia, tal como lo señala los ordenamientos que .²²³

Asimismo, este modelo de autonomía en la FEPADE significa que se le permita determinar su organización y funcionamiento, nombrar y aprobar la contratación de sus servidores públicos, así como expedir acuerdos, circulares,

²²² PGR-FEPADE (2008). *Carpeta normativa de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. México: Procuraduría General de la República, p. 23-24.

²²³ Fromow Rangel, María de los Ángeles (2002). “Los delitos electorales”, en PGR. *Revista Mexicana de Justicia. Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época*, Número 3. México: Procuraduría General de la República. p.

manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.²²⁴

También con esta facultad se pueden establecer mecanismos de coordinación e interrelación con otras áreas de la PGR; intervenir en los nombramientos o contratación de los servidores públicos, y expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

Con ello se intentaba depositar una independencia que se tradujera en una actuación imparcial, es decir, sin que sus resoluciones pretendan beneficiar a un actor en específico o dañarlo intencionalmente, con lo cual se garantizaban no sólo este principio del Estado democrático de derecho (imparcialidad) sino que se apuntalaban otros como la legalidad y la certeza.

No obstante, la influencia entre el régimen presidencialista mexicano con respecto a la procuración de justicia penal electoral radica en esta relación tan estrecha que existe con la Administración Pública Centralizada, de los cuales son dos elementos que sobresalen: La facultad recaudatoria que se tiene a través de la Secretaría de Hacienda y la Facultad que tiene, a través del Ministerio Público para perseguir los delitos

En efecto la relación que puede tornarse perversa entre el Ejecutivo y los diversos órganos que componen a la PGR se manifiesta en la injerencia que el

²²⁴ Reyes Tayabas, Jorge. *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, p.13.

presidente pueda tener en la acción penal frente a la delictividad electora; inclusive como un mecanismo de persecución política

Esto es, y tal como se había mencionado, cuando el órgano de procuración de justicia tiene una dependencia frente a cualquier poder, pero sobre todo quien concentra ese poder es una sola persona, éste puede impartir sus órdenes directas sobre cómo ha de llevarse una investigación e incluso sobre si debe o no investigarse.

De ahí que exista el riesgo de un uso faccioso por parte del Ejecutivo, por sí o por interpósita persona, a la hora de procurar justicia penal electoral, y con ello trastocar la legalidad, la certeza, la transparencia, la equidad, pero sobre todo la imparcialidad en momentos clave en los procesos de cambio político.

Lo más paradigmático de este binomio es que aun con la alternancia de partido, esta relación no ha querido ser cambiada. Incluso pareciera que se fortaleció esta relación paralegal. Señalaba Woldenberg que con el cambio de partido en el ejecutivo se erosionaron los resortes que colocaban a una sola figura, la del presidente, como vértice de las decisiones políticas; por lo que se empezó a caminar en el sentido de la independencia y el equilibrio de poderes; por lo que este trayecto, permitió llegar a un régimen político capaz de representar, de encauzar y recrear la pluralidad de una sociedad substancialmente diversa, como es la mexicana.²²⁵

²²⁵ Woldenberg, José (2003). “Los órganos electorales ante el reto del 2003”, en Rafael Macedo, José Woldenberg, Fernando Ojesto y María de los ángeles Fromow. *Los retos de la justicia penal electoral 2003*. México: Procuraduría General de la República /Instituto Nacional de Ciencias Penales, p. 16-17.

Sin embargo, las inercias totalizantes del sistema presidencial y el vínculo pernicioso que se puede marcar frente a la potestad de perseguir el delito y manejar los tiempos en la procuración de justicia ahora por parte del PAN alimentaron aun más en el imaginario colectivo de que el presidente es el gran poder omnímodo que dispone de su libre albedrío.

En el caso de la procuración de justicia penal relacionado con el ámbito electoral, el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador, o el caso de Greg Sánchez en Cancún o el denominado Michoacanazo expresan el uso faccioso que se dio de la justicia, ya que en ninguno de los casos prosperó la consignación o cuando se dio, con el tiempo el Poder Judicial se encargó de resolver favorablemente aquellas determinaciones impulsadas por el Ministerio Público. De ahí que estos casos sean sólo una muestra de la posibilidad que aun tiene el Ejecutivo de manejar esta potestad constitucional que tiene con lo cual

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Tal como he mencionado, la realidad mexicana cursó por un camino de cambio político peculiar, ya que no requirió un pacto entre todos los actores políticos que refundara un régimen destruido por la presión social, o fuerzas democratizadoras. El tránsito hacia la democratización tuvo como piedras angulares, en un primer momento, apuntalar un sistema de partidos fuerte, y poner a funcionar una vida electoral auténtica y competitiva a través de mecanismos e instituciones *ad hoc*²²⁶

²²⁶ *Op cit.* Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), p. 54.

De tal suerte en el caso mexicano, lo electoral fue algo más que un proceso democrático ya, que de acuerdo a Becerra, Salazar y Woldenberg-dicho proceso fue “una esfera que, al desarrollarse y expandirse, al cobrar vida propia, alteró y sigue alterando otros ámbitos de la vida nacional: la discusión pública, la forma en que funciona el gobierno, la relación entre los estados y las regiones del país, el prestigio político de la nación ante el mundo, las conductas, las ideologías, las estrategias de los actores, la cultura y la cultura política”.²²⁷

Asimismo, retomo a Cansino cuando señala que fueron dos elementos los que se manifestaron de manera fehaciente tradujeron en los procesos de cambio político. En primer lugar un proceso de democratización, es decir, el paso de un régimen autoritario hacia formas abiertamente democráticas y el actual proceso de consolidación democrática, es decir, afirmar y asentar en el tiempo las prácticas y valores que apuntalan un Estado democrático de derecho²²⁸.

La naturaleza del cambio político y los ajustes institucionales y procedimentales que exigía la articulación de un Estado democrático de derecho se expresaron a partir de las reformas político-institucionales que se iniciaron en 1977.

El sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México buscó responder a los principios de legalidad, equidad, transparencia y certeza dentro de los procesos de elección de los poderes públicos pero no surgió a la par

²²⁷ *Ibidem*

²²⁸ Cansino, César e Israel Covarrubias (2007). “Instituciones y calidad democrática. El caso de México en perspectiva comparada”, en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.). Por una democracia de calidad. México después de la transición. México: Centro de Estudios en Política Comparada, p. 11.

del cambio político iniciado en las postrimerías de los 70 porque los factores de competencia y de pluralidad eran prácticamente inexistentes. No fue hasta que la pluralidad y un sistema de partidos fuerte pudieron generar las condiciones institucionales que permitiera a los actores políticos impulsar mecanismos de salvaguarda democrática como la procuración de justicia penal electoral.

Esto se dio hasta 1988 cuando se trastoca la legitimidad del régimen ante la presunción de fraude, pero sobre todo de las múltiples irregularidades que sucedieron en aquellos comicios presidenciales, que se abrió la puerta para la puesta en operación de un catálogo de sanciones penales. Es decir, que el sistema de procuración de justicia penal electoral en México tuvo razón de ser en el proceso de cambio político en México de 1988 para que hiciera frente a las prácticas anquilosadas de fraude electoral, las acciones compra, coacción y obstrucción de la potestad ciudadana para ejercer el sufragio.

Asimismo, la procuración de justicia penal electoral federal, a diferencia del entramado institucional electoral compuesto por el IFE y el TEPJF no transitó de un modelo político a uno autónomo y especializado, sino que el surgimiento de la FEPADE estuvo disociado con su marco legal, al configurarse primero dentro del Código Penal la penalización de las faltas

Incluso, en el 96 en que se presentó la posibilidad de deslindar la organización y la calificación de los procesos electorales del Poder Ejecutivo, la Fiscalía pierde su único reducto autonómico al perder la posibilidad de presentar por parte del IFE al Fiscal Especial que detentara la misión institucional de procurar justicia en la materia.

A pesar de los cambios institucionales al interior de la FEPADE donde se destaca la participación en la prevención del delito electoral federal, resulta evidente la falta de interés por parte de los actores políticos hacer reformas de gran calado en materia de procuración de justicia penal electora. Sólo baste decir que desde 1990 donde se agregó el Título Vigésimo Cuarto en el Código Penal Federal, sólo dos veces se han hecho adiciones, en 1994 y 19996, pero sólo han sido superficiales, sin entrar a fondo en el rezago que implica la no actualización de los tipos penales frente a las nuevas conductas que pretenden trastocar la libertad del sufragio y el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

Por lo tanto su creación obedeció más a la coyuntura política que a un proyecto de ingeniería institucional que apoyara al sistema de justicia electoral especializado y autónomo que se encontraba en ciernes. De ahí que el siguiente reto intelectual radica en evaluar el desempeño de la FEPADE en la idea de qué tanto ha garantizado con sus acciones los principios que tutela y que son indispensables en la consolidación de un Estado democrático de derecho.

APARTADO TÉCNICO. EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

CONSIDERACIONES INICIALES

La FEPADE realiza dos actividades sustanciales, tal como lo señala Patiño Camarena: conferir una atención institucional, profesional y especializada a todas y cada una de las denuncias presentadas con motivo de la probable comisión de delitos electorales federales. En segunda instancia, prevenir la comisión de conductas delictivas electorales federales a través de diversos cursos de acción, acorde a sus atribuciones legales y capacidades institucionales²²⁹.

Para conferir la atención especializada, la Fiscalía se ciñe a un conjunto de procedimientos que se encuentran determinados por la normatividad en la materia, la cual no establece un criterio diferenciado entre ilicitudes electorales y no electorales, por lo que el entramado normativo en el que descansa la procuración de justicia penal electoral federal sea el mismo.

De ahí que el presente capítulo tenga como objetivo establecer las líneas generales sobre los procedimientos y las instancias que en México se establecen para la persecución de aquellas conductas tipificadas como delitos, específicamente aquellos relacionados con la libertad del sufragio y el adecuado desarrollo de los procesos electorales. Para ello, es importante diferenciar la noción de procedimientos penales frente a la idea de proceso penal.

²²⁹ Patiño Camarena, Javier (1999). "Presentación" en FEPADE –PGR. *Memoria Anual de Actividades 1998*. México: Procuraduría General de la República, p. III

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN GENERAL

El procedimiento, de acuerdo a Manuel Rivera Silva, y retomado por Barragán, puede ser entendido como el *conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar qué hechos pueden ser calificados como delito para, en su caso aplicar la sanción correspondiente.*²³⁰

Es importante mencionar que si bien en el derecho suele confundirse el procedimiento penal con el proceso, la diferencia estriba en que el procedimiento tiene mayores alcances, toda vez que éste puede existir sin que exista el proceso. Es decir, la idea de proceso penal necesariamente requiere la participación de una autoridad jurisdiccional, o sea, un juez. Por el contrario, no habría proceso, sin que el procedimiento penal lo anteceda.²³¹

Las características del procedimiento penal en su acepción más general se encuentran contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales²³², y se componen de los siguientes elementos:

- El de *averiguación previa* a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;
- El de *preinstrucción*, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal

²³⁰ Barragán Salvatierra, Carlos (2003). “El procedimiento penal electoral”, en PGR. *Revista Mexicana de Justicia*. Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época, Número 5. México: Procuraduría General de la República, p. 61.

²³¹ *Ibidem*.

²³² *Código Federal de Procedimientos Penales* (2010). Documento en línea. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

- El de *instrucción*, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;
- El de *primera instancia*, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;
- El de *segunda instancia* ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos;
- El de *ejecución*, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas;
- Los relativos a *inimputables*, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.²³³

Ahora bien, el procedimiento penal se inicia cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho delictuoso y dada su función de investigación y

²³³ Cabe señalar que algunos procedimientos aquí mencionados no serán tomados en cuenta para el análisis del quehacer institucional de la FEPADE, toda vez que existe el principio de secrecía, y por ende, no se cuenta con la información, o porque no aplican a la materia electoral.

persecución se genera una interacción entre la autoridad y quien delinque. Este procedimiento se institucionaliza a partir de la figura de la averiguación previa; la cual se define como:

Un procedimiento anterior al proceso penal, que se lleva a cabo por un órgano del Poder Ejecutivo, ya sea federal o local. Inicia a partir de que el Agente del Ministerio Público, como autoridad investigadora, tiene conocimiento, mediante una denuncia o querrela de hechos que pueden constituir un delito. Tiene por objeto que el Agente del Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias a fin de que pueda determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; en consecuencia, lleva a cabo las investigaciones debidas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.²³⁴

La fase de la averiguación previa comprende desde la denuncia o la querrela²³⁵, hasta el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de reserva, caso este último en que únicamente, y después de determinado tiempo, puede suspenderse la averiguación previa.

²³⁴ Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica (2009). Diccionario de Términos Jurídicos (documento en línea). Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/8642/file.diccionariojuridico.pdf>

²³⁵ La denuncia se diferencia de la querrela, porque la denuncia puede ser interpuesta por cualquier persona quien directa o indirectamente ha tenido conocimiento de una conducta considerada como delito. En cambio, la querrela es hacer conocimiento de la autoridad sobre una ilicitud que directamente afecte a la persona quien la interpone.

Si bien se desprende que el principio generador del procedimiento penal descansa en la figura de la averiguación previa, es necesario acotar que la figura del Ministerio Público se vuelve un factor clave en el procedimiento penal, toda vez que a esta representación social le corresponde llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

Así, las funciones del Ministerio Público, dentro del proceso penal, de acuerdo a Reynoso se pueden sintetizar de la siguiente manera.

- Cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un delito, mediante denuncia o querrela debe proceder a investigarlo. Asimismo, debe practicar y agotar todas las diligencias de investigación necesarias para la comprobación del cuerpo del delito (antes tipo penal) y la probable responsabilidad del inculpado.
- Por su parte, si de la averiguación previa se desprenden elementos que prueban el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, el Ministerio Público deberá, en todo caso, ejercitar acción penal ante el juez penal que corresponda, solicitándole que gire orden de aprehensión, retención o comparecencia, según corresponda; guardando la debida reserva para evitar que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.
- Una vez iniciado el proceso, mediante un auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el Ministerio Público tiene el deber de ofrecer y desahogar todas las pruebas posibles y necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la plena

responsabilidad del inculpado, así como realizar todas las promociones y actuaciones procesales necesarias (recursos, incidentes, etc.).

- Ya que esté cerrada la instrucción, esta instancia debe formular conclusiones acusatorias en las cuales señale precisamente qué delito considera acreditado, y concrete su petición punitiva en contra del procesado. De tal suerte, y una vez dictada la sentencia en la primera instancia, en caso de que sea adversa a la pretensión punitiva del Ministerio Público, tiene el deber de apelarla y formular agravios ante la sala penal que conozca del recurso.
- En caso de que el condenado presente demanda de amparo, en contra de la sentencia de segunda instancia, el Ministerio Público, tendrá intervención en el juicio de amparo, y deberá formular sus propios alegatos.
- Finalmente, cuando en el curso de la averiguación previa o el proceso, el Ministerio Público se allega de elementos que acreditan plenamente que no hubo delito o que el inculpado no es el responsable, tiene la obligación de ya sea, determinar el no ejercicio de la acción penal (en la averiguación previa); o bien, desistirse del ejercicio de la acción penal (en cualquier momento dentro del proceso e inclusive en la segunda instancia; o bien, presentar conclusiones de no acusación (una vez cerrada la instrucción).²³⁶

²³⁶ Reynoso (2007), *op cit.* 58-59.

EL PROCESO PENAL ELECTORAL

Tal como se ha señalado, la investigación y persecución de los delitos por parte de FEPADE, está sujeto a diversos procedimientos penales orientados hacia la persecución de aquellos delitos del ámbito federal contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, los cuales tienen como finalidad la garantía del respeto a la libertad de expresión de la voluntad popular, es decir, una libertad irrestricta del sufragio popular; pero también el desarrollo adecuado de la función electoral, que se traduce en un desenvolvimiento óptimo de los procesos electorales, en cuanto a su transparencia y limpieza.

Recapitulando, una de las funciones principales de la procuración de justicia penal electoral radica en, y de acuerdo a las palabras de Patiño Camarena *la atención institucional profesional y especializada a todas y cada una de las denuncias presentadas con motivo de la probable comisión de aquellos delitos electorales federales.*²³⁷

Es decir, la FEPADE investiga los hechos denunciados, a efecto de corroborarlos y, en su caso, establecer si constituyen un delito electoral federal; en este supuesto, la investigación previa concluirá en la consignación ante un juez federal. Esta atribución se realiza a través de la integración de averiguaciones previas y actas circunstanciadas.

Toda averiguación previa en materia de delitos electorales de carácter federal, requiere la práctica de diversos procedimientos y diligencias por parte de

²³⁷ FEPADE (1996). *Informe Anual de Actividades 1995*. México: Procuraduría General de la República-Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

los funcionarios y ministerios públicos especializados que son necesarias para su debida integración. Este procedimiento está integrado por los siguientes procedimientos, a partir de la premisa que precisa que exista una denuncia interpuesta por aquellos ciudadanos funcionarios partidistas, servidores públicos, partidos políticos o por cualquier actor social que directa o indirectamente estén frente a la comisión de una conducta delictiva en materia electoral.

Al valorar todas las pruebas se integra la Averiguación previa, y cuyas determinaciones se pueden dar de tres maneras: incompetencia, la reserva, el no ejercicio de la acción penal y, por supuesto, el ejercicio de la acción penal.

La *incompetencia* se refiere cuando el delito o la conducta que se acredita como contraria a la ley, no corresponde a la jurisdicción por parte de la FEPADE y, por ende, ésta canaliza hacia otra instancia para que se haga cargo de la indagatoria.

Por su parte, la *reserva* es una determinación del Agente del Ministerio Público Investigador adoptada, entre otros casos, cuando de las diligencias practicadas durante la averiguación previa, no resulten elementos bastante para comprobar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del o los indiciado(s) y, por tanto, para hacer posible la consignación a los tribunales.

Empero, esto no signifique que con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación; es decir, se reserva el expediente hasta que aparezcan esos datos y, entre tanto, se ordena a la Policía Judicial o Ministerial que realice investigaciones tendentes a lograr es esclarecimiento de los hechos.

Finalmente, cuando se determina el no ejercicio de la acción penal implica que no se acreditaron las conductas delictivas que se le adjudicaron al inculpado²³⁸ (Gobierno de Guerrero - Consejería Jurídica, 2009).

El *no ejercicio de la acción penal* es una resolución del Agente del Ministerio Público Investigador, en la que se determina –después de llevar acabo exhaustivamente las investigaciones durante la averiguación previa-, que no procede la consignación, debido a que no existen datos que acrediten el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado. Por tanto, no se ejercitará la acción penal cuando:

- Los hechos de que conozca no son constitutivos de delito;
- No se demuestra la participación del o los indiciados en los hechos delictivos;
- La responsabilidad penal se haya extinguido por operar la prescripción;
- De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión de la responsabilidad penal;
- Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable (*ibídem*)

²³⁸ Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica (2009). Diccionario de Términos Jurídicos (documento en línea). Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/8642/file.diccionariojuridico.pdf>

Finalmente *el ejercicio de la acción penal*, es el medio por el cual el Ministerio Público concluye las diligencias y el proceso de investigación necesarias, e impulsa la acción del Juez competente, a partir de la elaboración de un pliego de consignación para que esta autoridad jurisdiccional inicie el proceso penal, y determine o no la existencia del cuerpo del delito y de la responsabilidad del indiciado. Esto en sí mismo constituye un presupuesto procesal en materia penal, porque no puede haber proceso sin que se presente antes la acción penal (*ibídem*).²³⁹

Al sintetizar el proceso penal electoral a partir de la actuación del Ministerio Público Electoral se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1. Recibir las denuncias;
2. Localizar y tomar la declaración en el lugar de su residencia a indiciados y testigos a fin de establecer el procedimiento conducente en relación a todas y cada una de las declaraciones y comparecencias en la averiguación previa que se tenga;

²³⁹ El artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales dispone que "el Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera. la probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad. El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley."

3. Recabar la ratificación de cada denuncia recibida y Practicar las inspecciones ministeriales que se requieren sobre personas, lugares u objetos en las diferentes entidades federativas practicar las diligencias que sean necesarias, a fin de integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
4. Recabar informes y documentos de diversas instituciones y autoridades, tanto locales como federales.
5. Solicitar la emisión de dictámenes periciales, ya sean grafoscópicos, dactiloscópicos, fisonómicos, de criminalística, de campo, entre otros, a fin de analizar su contenido.
6. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables, en los términos del artículo 16 de la Constitución.
7. Tomar las ampliaciones de declaraciones que se requieran.
8. Determinar, según se desprenda de cada averiguación previa, el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la misma, la reserva o la incompetencia
9. En caso de que se resuelva el ejercicio de la acción penal, presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, los pliegos de conclusiones y, en su caso, los procedimientos de sobreseimiento que procedan.

10. Interponer ante dichas autoridades los recursos de revisión, apelación, y reclamación que resulten pertinentes

11. Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relaciona con procesos que en los procesos respectivos en trámite.²⁴⁰

De acuerdo al Manual de Diligencias Básicas de la FEPADE, se debe en primer lugar recibir por escrito o por comparecencia la denuncia respectiva, la cual posteriormente debe ser ampliada y/o ratificada. Asimismo la autoridad ministerial debe dictar acuerdo de inicio o radicación de la indagatoria, según sea el caso, y ordenar su registro en el libro de gobierno. A su vez se debe elaborar aviso de inicio o radicación para el titular de la Dirección de Averiguaciones Previas.

Posteriormente; el Ministerio Público debe dictar un acuerdo que contenga las diligencias básicas inmediatas a realizar en la investigación de los hechos. Es importante señalar que en aquellos casos en que la averiguación previa haya sido iniciada por el agente del Ministerio Público del Fuero Común, las diligencias realizadas por éste se convalidarán en atención a lo dispuesto por el Artículo 145 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Cabe señalar que en el caso de que el denunciante no sea el apoderado legal del Instituto Federal Electoral, quedará al arbitrio del agente del Ministerio Público de la Federación la citación de éste, según los hechos denunciados. Sobre

²⁴⁰ FEPADE-PGR (1999). Memoria Anual de Actividades 1998. México: Procuraduría General de la República, p. 16.

todo en aquellos delitos relacionados con el Padrón Electoral o la Credencial para votar con fotografía.

Por otra parte, y con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales y 4, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el agente del Ministerio Público de la Federación podrá requerir informes, documentos y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes de las entidades federativas, y otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el ejercicio de sus atribuciones.

El agente del Ministerio Público de la Federación podrá solicitar en todo momento al Instituto Federal Electoral la información y documentos electorales relativos a los procedimientos del Registro Federal de Electores, como son:

- Formación del Padrón Electoral;
- Credenciales para votar con fotografía;
- Listas nominales de electores;
- Comisiones de vigilancia;

- Registro de candidatos y partidos políticos;
- Documentación y material electoral, entre otras.

En cuanto al perfil o calidad de testigos que puedan ser requeridas para dar testimonio, éstos pueden ser:

- Ciudadanos;

- Funcionarios de casilla;
- Funcionarios electorales;
- Representantes de partidos políticos;
- Candidatos;
- Servidores públicos; entre otros.

A su vez, la representación social puede requerir la declaración del inculpado, debiendo, en todo momento, observar los derechos que le otorgan los artículos 20, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 128 del Código Federal de Procedimientos Penales. También, cuando el probable responsable sea extranjero, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 128, fracción IV, in fine, del Código Federal de Procedimientos Penales, se observará lo siguiente:

- De manera inmediata se hará del conocimiento esta circunstancia a la representación diplomática o consular que corresponda;
- Se solicitará al Instituto Nacional de Migración informe la situación migratoria del indiciado;
- Si el probable responsable no habla o entiende suficientemente el español se solicitará un perito traductor a efecto de que le haga saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como para recabar su declaración.

A su vez, cuando el probable responsable pertenezca a un pueblo o comunidad indígena y no hable o entienda suficientemente el idioma castellano, se le designará un traductor y defensor, quienes deberán tener conocimiento de su

lengua y su cultura, esto, en términos de lo dispuesto en el Artículo 128, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Penales.

Si el inculcado es un alto funcionario o goza de fuero se le deberá citar a declarar, con las formalidades que para el caso exigen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales. Cuando éste sea puesto a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación o se presente voluntariamente, se deberá dar intervención al médico legista para que certifique el estado psicofísico del probable responsable, antes y después de tomarle su declaración ministerial, así como en el momento de ponerlo en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

El Ministerio Público podrá dar intervención a elementos de la Policía Ministerial (antes Agencia Federal de Investigación) para llevar a cabo las investigaciones, citaciones, presentaciones, notificaciones y las demás diligencias relacionadas con las averiguaciones previas.

La instancia ministerial podrá verificar si existe material audiovisual, audiofónico o fotográfico que sirva para conocer lo que en el argot legal se denomina la *verdad histórica*, y practicar las inspecciones ministeriales correspondientes. De igual manera podrá ordenar y practicar el aseguramiento de los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, con el fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan.

Cuando en los hechos denunciados se encuentre involucrado un menor de edad, se deberá estar a lo dispuesto en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴¹ y a la normatividad aplicable para el caso.²⁴²

Es importante mencionar que, de acuerdo a los términos en que se encuentran tipificados los delitos electorales, se puede advertir que la mayoría de ellos se requiere, en forma expresa o tácita, de la presencia de las circunstancias de lugar, tiempo modo u ocasión que están relacionados directamente con la verificación de la jornada electoral.

En otros casos, se pueden establecen condiciones que sólo se pueden actualizar durante el año del proceso federal electoral; y que en otros más establecen se condiciones especiales de lugar, tiempo o modo para su comisión, los cuales están presentes en cualquier momento, como es el caso del apoderamiento ilícito de documentos electorales, o la alteración o participar en la alteración del Registro Nacional de Ciudadanos y del Registro Federal de Electores²⁴³.

²⁴¹ En este artículo se señala que “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social” (CPEUM, 2010).

²⁴² PGR - FEPADE (2004). *Manual de diligencias básicas para la investigación de delitos electorales federales*. México: Procuraduría General de la República, p. 25-28.

²⁴³ FEPADE-PGR (1998). *Memoria Anual de Actividades 1997*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

CAPÍTULO IV. LA FEPADE EN LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (1994-2000) (2001-2009)

CONSIDERACIONES INICIALES

El objetivo del presente capítulo consiste en establecer el análisis de la FEPADE, como instancia de procuración de justicia penal electoral federal, en la salvaguarda de los principios del Estado democrático de derecho, desde su creación en julio de 1994 y hasta diciembre de 2009. Para ello divido sus actividades en dos periodos: de julio de 1994 a diciembre de 2000. El segundo periodo irá de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2009.

La razón de este corte obedece a dos factores. Por un lado, a que los ejercicios de la administración pública en el primer periodo corresponden a la gestión por parte del Partido Revolucionario Institucional, en manos de Ernesto Zedillo. Mientras que la gestión que va de 2001 a 2009 estuvo a manos del gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Por otro, se pudo notar que durante el segundo periodo la variable prevención del delito electoral se incorpora a las tareas institucionales de la FEPADE, merced a la incorporación de la Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales²⁴⁴, lo cual genera un espacio mayor de actuación, sobre todo en materia de prevención del delito y en las acciones de capacitación y cultura de la legalidad.

²⁴⁴ A partir de la reforma en la Ley Orgánica en 2008 cambió su nombre a Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en materia. de Delitos Electorales.

Para desarrollo de este capítulo fue necesario construir variables operativas de acuerdo a los preceptos conceptuales que se derivan de los principios que son aplicables al encargo institucional de la FEPADE, tomando como premisa la información disponible con la que se cuenta. Parto de la siguiente pregunta *¿Cuáles y de qué manera se han salvaguardados los principios del Estado democrático de derecho a partir del quehacer institucional de la FEPADE para los periodos 1994-2000 y 2001-2009?*

La hipótesis que sostengo es que los principios como la legalidad se han cubierto con el mínimo necesario, mientras que en la salvaguarda del principio de certeza ni de imparcialidad no se cumplió con la expectativa .

4.1 LOS PRINCIPIOS QUE TUTELA LA FEPADE Y SU OPERACIONALIZACIÓN. LA LEGALIDAD

Al hacer la correlación entre los procedimientos generales en materia penal electoral y los principios del Estado democrático de derecho que se deben tutelar con la actuación de la FEPADE, retomo a Reyes Tayabas quien señala que la encomienda institucional de la Fiscalía, a través de sus procedimientos penales, está directamente relacionada con los principios rectores de la función electoral.

En primer lugar **el principio de legalidad** se refiere al estricto ajuste de cualquier acto de autoridad, o de particulares a los mandamientos del orden jurídico vigente, y por tanto esta Fiscalía tiene la obligación de vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia. Es decir que se salvaguarda este principio al realizar con eficacia las

determinaciones que le corresponde ejecutar, merced a un trabajo eficaz en las diligencias y la integración de las averiguaciones previas correspondientes.

4.1.1 Análisis de la Legalidad en el Primer Periodo

Al hacer un primer acercamiento al trabajo de la FEPADE durante los seis primeros meses de gestión, durante el cual estuvo encabezado por Ricardo Franco Guzmán (quien dejó su encargo el 31 de diciembre de ese año), se puede apreciar un total de 550 inicios, siendo el trimestre comprendido entre julio y septiembre el que se distinguió por una mayor actividad al representar 94.7% del total registrado en semestre (ver Cuadro 2). Esto se explica porque a pesar de ser una instancia de reciente creación, dio trámite a tantas denuncias que se presentaron por los procesos electorales federales de julio para renovar al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión.

Cuadro 2 Determinaciones realizadas por la FEPADE según mes, 1994

Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Julio	140	0	0	0	0	0	9	9
Agosto	325	0	0	11	3	0	51	65
Septiembre	56	0	2	23	0	2	35	62
Octubre	18	0	10	84	2	1	32	129
Noviembre	10	0	0	118	6	3	19	146
Diciembre	1	0	0	19	9	0	4	32
Total	550	0	12	255	20	6	150	443

Nota: Datos del 19 de julio al 31 de diciembre de 1994.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de julio a diciembre de 1994.

Por su parte, de las 443 indagatorias resueltas este año, la mayoría se registró en el último trimestre (69.3%). Respecto al total de determinaciones en este año, la mayoría correspondió a aquellas que se relacionaron con el no ejercicio de la acción penal (neap), con el 57.5%), seguido de las incompetencias (33.9%), mientras que el caso de aquellas que trataron sobre el ejercicio de la acción penal (eap) ascendieron a 4.5%, las acumuladas (2.7%) y las reservas (1.4%) se registraron en menor medida.

Respecto a la actividad registrada por FEPADE en 1995, ya con el nuevo Fiscal Especial, Estuardo Mario Bermúdez Molina, se observa un total de 38 inicios y 366 indagatorias resueltas. En el primer caso, la actividad mayor se registró en el segundo trimestre del año (15) lo que representa 39.5% del total, mientras que en el primer trimestre se destacó por el mayor número de indagatorias resueltas (190), alcanzando el 51.9 por ciento.

Cuadro 3 Determinaciones realizadas por la FEPADE según mes, 1995

Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1995								
Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	3	0	0	2	5	0	5	12
Febrero	4	0	2	91	0	0	1	94
Marzo	2	0	2	76	4	0	2	84
Abril	2	0	0	6	0	0	5	11
Mayo	11	0	0	17	2	1	6	26
Junio	2	0	0	30	4	1	4	39
Julio	2	0	0	25	6	0	3	34
Agosto	3	0	4	16	3	0	4	27
Septiembre	1	0	0	0	2	0	1	3
Octubre	2	0	0	7	4	1	0	12
Noviembre	2	0	0	2	4	0	3	9
Diciembre	4	0	0	1	3	0	5	9
Total	38	0	8	273	37	7	41	366

Nota 1: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 1995.

Nota 2: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de reservas, en el primero se calculan 3 y en el segundo 7, dando así una diferencia de 4 reservas.

Nota 3: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de resoluciones de incompetencia, en el primero se calculan 39 y en el segundo 41, dando así una diferencia de 2 resoluciones de incompetencia.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a diciembre de 1995.

Si se observan las indagatorias resueltas por tipo es posible encontrar que se repite la tendencia del año anterior, siendo los neap las que destacaron por el mayor número de indagatorias (74.6%), mientras que en el caso de los eap, las incompetencias, las reservas y las acumuladas suman el 25.4% restante de indagatorias resueltas. En cuanto a los promedios mensuales, es posible calcular 3.2 inicios y 30.5 indagatorias resueltas.

En 1996 fue evidente observar el descenso significativo tanto en el número de inicios (36), como de indagatorias resueltas (68), siendo el último trimestre el

que se distingue por su mayor actividad en el primer caso (44.4%), mientras que en el segundo caso destaca el segundo trimestre (32.3%). También resultó interesante señalar que en este año no se presentó ninguna indagatoria resuelta acumulada, además de cambiar la tendencia de los años anteriores, destacando las eap y las incompetencias con 33.8% y 35.4%, respectivamente; mientras que los neap y las reservas representan 17.6% y 13.2%, respectivamente.

Cuadro 4 Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1996

Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1996								
Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	2	0	0	2	3	1	1	7
Febrero	3	0	0	0	2	2	2	6
Marzo	2	0	0	3	3	0	0	6
Abril	1	0	0	0	3	0	5	8
Mayo	2	0	0	1	4	0	2	7
Junio	2	0	0	2	2	1	2	7
Julio	5	0	0	3	2	2	1	8
Agosto	2	0	0	1	0	0	2	3
Septiembre	1	0	0	0	1	0	2	3
Octubre	8	0	0	0	3	1	1	5
Noviembre	4	0	0	0	0	0	4	4
Diciembre	4	0	0	0	0	2	2	4
Total	36	0	0	12	23	9	24	68

Nota: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 1996.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a octubre de 1996 y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de los meses de noviembre y diciembre de 1996.

En 1997, año de proceso electoral federal para la renovar la Cámara de Diputados fue notable un incremento en la actividad de las determinaciones, sobre todo si se compara con el año pasado. Sin embargo, estas son menores al relacionarlas con el segundo semestre de actividad de la FEPADE. Se registraron 391 inicios y 189 indagatorias resueltas, además de que es importante anotar que

es el primer año que cuenta con información sobre desgloses²⁴⁵ (44), pero también es a principios de este año cuando se contempla dentro del proceso penal electoral la figura del acta circunstanciada, la cual puede ser elevada a averiguación previa o enviarse al archivo. En caso de elevarse a averiguación previa se incorpora en la categoría de inicios.

Cuadro 5 Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1997

Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1997								
Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	6	0	0	2	1	2	2	7
Febrero	8	0	1	2	1	2	3	9
Marzo	2	1	0	0	0	1	3	4
Abril	12	5	0	0	1	2	1	4
Mayo	14	1	0	0	1	4	1	6
Junio	57	7	0	0	6	0	5	11
Julio	184	4	5	1	5	2	5	18
Agosto	28	4	3	7	4	1	5	20
Septiembre	32	6	8	4	3	2	7	24
Octubre	16	4	1	4	6	0	13	24
Noviembre	19	6	3	12	5	6	4 [■]	30
Diciembre	13	6	2	7	7	12	4 [■]	32
Total	391	44	23	39	40	34	53	189

Nota 1: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 1997.

Nota 2: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de inicios, en el primero se calculan 391 y en el segundo 409, dando así una diferencia de 18 inicios.

Nota 3: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de indagatorias resueltas, en el primero se calculan 189 y en el segundo 191, dando así una diferencia de 2 indagatorias resueltas.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a diciembre de 1997.

En cuanto a los inicios se refiere, el tercer trimestre destaca por su mayor, el cual coincide con el desarrollo del proceso electoral, en el cual se detectan 244 determinaciones de este tipo, lo que representa el 62.4% del total; mientras que el cuarto trimestre destacan por el mayor número de desgloses con 16 (36.4%) y de

²⁴⁵ Los desgloses incluyen: los triplicados, los cuadernos sucesivos y los reingresos a trámite.

indagatorias resueltas con 86 (45.5%). En este año destacan las incompetencias (28%), los eap (21.2%) y los neap (20.6%). Por su parte las indagatorias acumuladas y en reserva sumaron 32.2% del total.

En 1998 disminuyen los inicios (257); no obstante, los desgloses y las indagatorias resueltas presentan un aumento con respecto al año anterior (57 y 363, respectivamente). En el caso de los inicios, la mayor actividad se detectó en el tercer trimestre (169) al representar 58.9%, en el caso de los desgloses y las indagatorias resueltas destaca el segundo trimestre (23 y 128) con 40.3% 35.1%, respectivamente.

Cuadro 6 Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1998

Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	6	0	1	7	0	3	3	14
Febrero	9	3	2	7	3	2	5	19
Marzo	7	7	0	10	2	5	5	22
Abril	17	5	0	10	5	8	7	30
Mayo	8	10	0	16	2	16	16	50
Junio	13	8	0	17	4	11	16	48
Julio	18	8	0	12	2	16	13	43
Agosto	102	1	0	10	1	0	2	13
Septiembre	49	2	0	7	3	1	2	13
Octubre	21	3	0	9	2	13	6	30
Noviembre	18	2	0	2	5	22	7	36
Diciembre	19	8	0	11	3	25	8	47
Total	287	57	3	118	32	122	90	365

Nota 1: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 1998.

Nota 2: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de inicios, en el primero se calculan 287 y en el segundo 268, dando así una diferencia de 19 inicios.

Nota 3: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de desgloses, en el primero se calculan 57 y en el segundo 53, dando así una diferencia de 4 desgloses.

Nota 4: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de indagatorias resueltas, en el primero se calculan 365 y en el segundo 367, dando así una diferencia de 2 indagatorias resueltas.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a diciembre de 1998.

Respecto a estas últimas, tanto los neap como las reservas (32.3% y 33.4%, respectivamente) destacaron por la mayor actividad registrada, mientras que los eap, las incompetencias y las indagatorias acumuladas representaron 34.3% del total.

En 1999 se observó una tendencia en ascenso tanto de los inicios (462), los desgloses (87) y las indagatorias resueltas (447), superándose en estos años la actividad registrada desde 1994. En cuanto a los inicios (238) y las indagatorias resueltas (135), es en el segundo trimestre del año donde se registra una mayor actividad al representar 51.5% y 30.2% respecto del total para cada caso, mientras que los desgloses (34) presentan mayor registro en el primer trimestre (39.1%).

Cuadro 7 Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 1999

Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	17	6	0	7	4	12	3	26
Febrero	16	11	0	17	5	9	13	44
Marzo	26	17	0	18	8	16	3	45
Abril	84	8	0	6	5	24	13	48
Mayo	91	6	0	7	2	25	7	41
Junio	63	7	0	4	8	26	8	46
Julio	29	6	0	5	0	12	2	19
Agosto	18	4	0	3	8	19	2	32
Septiembre	33	1	0	9	4	16	5	34
Octubre*	21	8	0	1	5	18	10	34
Noviembre	24	5	0	10	7	11	4 [†]	32
Diciembre	40	8	0	8	4	21	13 [†]	46
Total	462	87	0	95	60	209	83	447

Nota 1: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 1999.

Nota 2: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de inicios, en el primero se calculan 462 y en el segundo 486, dando así una diferencia de 24 inicios.

Nota 3: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de desgloses, en el primero se calculan 87 y en el segundo 63, dando así una diferencia de 24 desgloses.

Nota 4: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de indagatorias resueltas, en el primero se calculan 447 y en el segundo 449, dando así una diferencia de 2 indagatorias resueltas.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a diciembre de 1999.

En este año destacan las reservas y los neap (46.7% y 21.3%) en relación con las demás indagatorias, teniendo los eap y las incompetencias 32%, mientras que no se registró ningún caso para las indagatorias acumuladas al igual que en el año de 1996.

No obstante, fue en el 2000 el año en el que se registró mayor actividad en las determinaciones realizadas por la FEPADE, esto se debe en gran medida a que se celebraron elecciones federales para la Presidencia del país, Cámara de Senadores y de Diputados. Así es de entenderse que el aumento de inicios (852) e indagatorias resueltas (668) sea mucho más elevado que en el año anterior, manteniéndose similar el dato de desgloses (85). En lo que se refiere a los inicios (385), fue el tercer trimestre donde se registra un mayor número de este tipo de determinaciones (45.2%); mientras que los desgloses y las indagatorias resueltas (29 y 209) se registró un mayor porcentaje para el cuarto semestre (34.1% y 31.3%, respectivamente).

Cuadro 8 Determinaciones realizadas por FEPADE según mes, 2000

Mes	Inicios	Desgloses	Indagatorias resueltas					Total
			Acumuladas	NEAP	EAP	Reservas	Incompe- tencias	
Enero	54	3	0	8	1	24	1	34
Febrero	47	6	0	11	6	42	6	65
Marzo	49	9	0	6	4	34	11	55
Abril	37	4	0	4	7	27	7	45
Mayo	56	5	0	7	7	37	1	52
Junio	126	12	0	12	9	39	21	81
Julio	239	8	0	9	5	29	4	47
Agosto	97	1	0	7	7	7	4	25
Septiembre	49	8	0	29	7	12	7	55
Octubre	37	8	0	43	15	24	4	86
Noviembre	39	2	0	24	10	23	11	68
Diciembre	22	19	0	18	10	22	5	55
Total	852	85	0	178	88	320	82	668

Nota 1: Datos del 1° de enero al 31 de diciembre de 2000.

Nota 2: Se percibe una incongruencia entre los informes mensuales y el informe anual respecto al número de indagatorias resueltas, en el primero se calculan 668 y en el segundo 687, dando así una diferencia de 19 indagatorias resueltas.

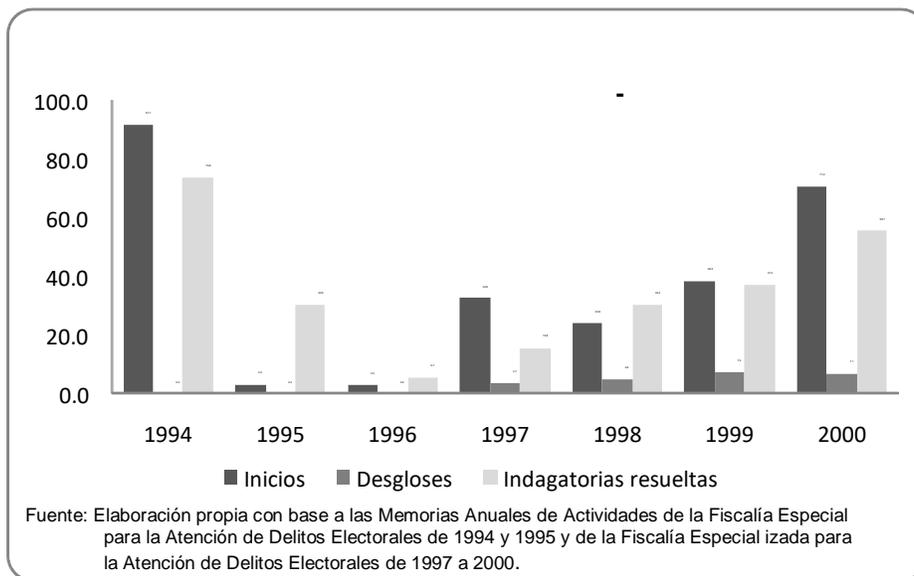
Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mensuales de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2000.

Respecto a las indagatorias resueltas, nuevamente se observó la ausencia de acumuladas, mientras que las reservas y los neap se distinguieron por alcanzar los porcentajes mayores (47.9% y 26.6%) mientras que los eap y las incompetencias obtienen los menores porcentajes con 13.2% y 12.3 por ciento.

Al observar el promedio mensual de los inicios, los desgloses y las indagatorias resueltas en el periodo de referencia, es posible observar que el mayor valor en la media se encontró en el año de 1994 para el caso de los inicios con 91.7, seguido del cálculo para el año 2000 con 71 inicios registrados. En el caso de los desgloses, destacan los dos últimos años de este periodo con 7.3 y 7.1, respectivamente. Mientras que para el caso de las indagatorias se observa la misma

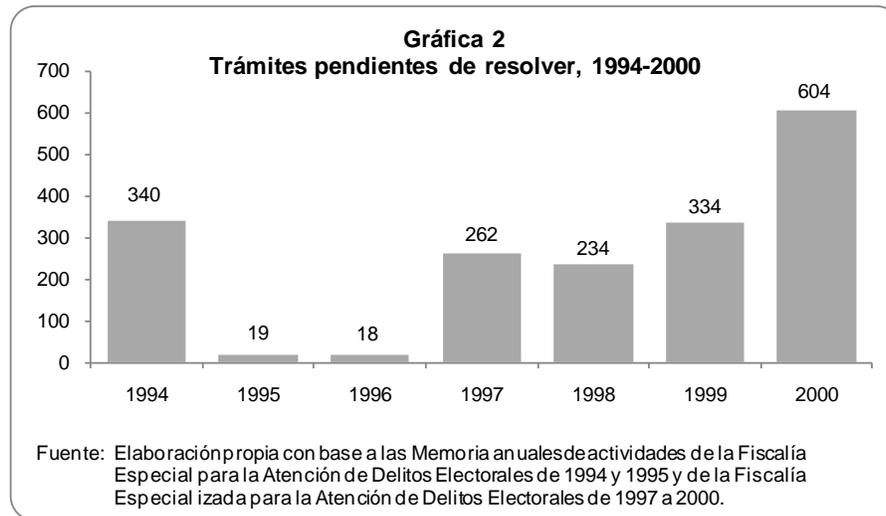
tendencia que en el caso de los inicios, al ser los años 1994 y 2000 los que destacan por los mayores promedios con 73.8 y 71 indagatorias, respectivamente.

Gráfica 1 Promedio mensual de las determinaciones realizadas por la FEPADE, 1994-2000



Ahora bien, si se observan de manera general estos datos es posible detectar que en la mayoría de los casos son mayores los promedios de inicios que de indagatorias resueltas, lo cual pone en evidencia un indicador de eficiencia en el caso del manejo de las determinaciones realizadas por la FEPADE. Otro indicador de eficiencia está relacionado con los trámites pendientes por resolver.

Gráfica 2 Trámites pendientes de resolver, 1994-2000



Como puede observarse en el gráfico anterior, es en el año 2000 donde se registra el mayor número de trámites que quedaron pendientes (604), seguido del año de 1994 (340) y el año de 1999 (334). Esto implica que hay una serie de casos que se han quedado rezagados y a los cuales es necesario resolver.

Con la llegada del fiscal Javier Patiño Camarena (el 13 de diciembre de 1996), se quiso dar un giro en la eficacia y en la atención de las averiguaciones previas por determinar. En efecto, una de las instrucciones que giró el fiscal fue que todas las averiguaciones previas radicadas en el mes (es decir, los inicios más los desgloses triplicados, cuatriplicados, entre otros) tendrían que ser resueltos en no más de un año.

Sólo el 5.63% de las averiguaciones previas que quedaron sin resolver se encuentran en el rango entre 12 y 28 meses de antigüedad en relación al diciembre del 2000, lo que implica que en estos casos no se cumplió con la instrucción

ordenada por el fiscal. En cambio el 94.37% de las averiguaciones previas que quedaron sin resolverse tuvieron un rango entre menos de un mes y 11 meses de antigüedad en el mismo periodo de referencia, lo cual implica que podrían haberse resuelto en el año siguiente, aunque no se dispone de esta información para afirmar si se cumplió en estos casos al resolverse en un plazo máximo de 12 meses (ver cuadro 8)

Cuadro 9 Averiguaciones previas sin resolver en relación al tiempo de antigüedad a diciembre de 2000

Antigüedad (meses)	Averiguaciones sin resolver	Porcentaje
28	1	0.17
24	1	0.17
21	3	0.50
20	2	0.33
19	4	0.66
18	3	0.50
17	2	0.33
16	2	0.33
15	8	1.32
14	2	0.33
13	2	0.33
12	4	0.66
11	8	1.32
10	21	3.47
9	13	2.15
8	18	2.98
7	26	4.30
6	69	11.40
5	192	31.72
4	77	12.73
3	37	6.12
2	32	5.29
1	38	6.28
0	40	6.61
Total	605	100.00

Fuente: FEPADE (2001). Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Diciembre de 2000, p. 7.

Otro indicador de eficacia está en relación con las averiguaciones previas resueltas y por resolver que se iniciaron en el año base, lo cual nos puede hablar de la manera en que se están atendiendo este tipo de determinaciones. Si se observa la siguiente tabla, en 1997 se registró una eficacia del 100%. Es decir, en ese año

(1997), las 453 averiguaciones que se iniciaron en los 12 meses se resolvieron en el mismo año. Esta eficacia del 100 por ciento, disminuyendo paulatinamente en los siguientes años, (1998 y 1999 con 99.7% y 94.2% de efectividad, respectivamente) aunque seguían en un rango de más del 94 por ciento.

Sin embargo para el año 2000 se presentó decrecimiento muy acelerado de la eficacia para las averiguaciones previas que se iniciaban y se determinaban en el mismo año, cuando sólo el 39.1 por ciento lo que pone en evidencia la ineficacia existente en la FEPADE en este ámbito.

Cuadro 10 Distribución porcentual de averiguaciones resueltas y sin resolver, 1998, 1999 y 2000

Distribución porcentual de averiguaciones previas resueltas y sin resolver, 1998, 1999 y 2000

Año	Iniciadas	Absolutos		Relativos	
		Resueltas	Por resolver	Resueltas	Por resolver
1997	453	453	0	100.0	0.0
1998	339	338	1	99.7	0.3
1999	549	517	32	94.2	5.8
2000	937	366	571	39.1	60.9
Total	2278	1674	604	73.5	26.5

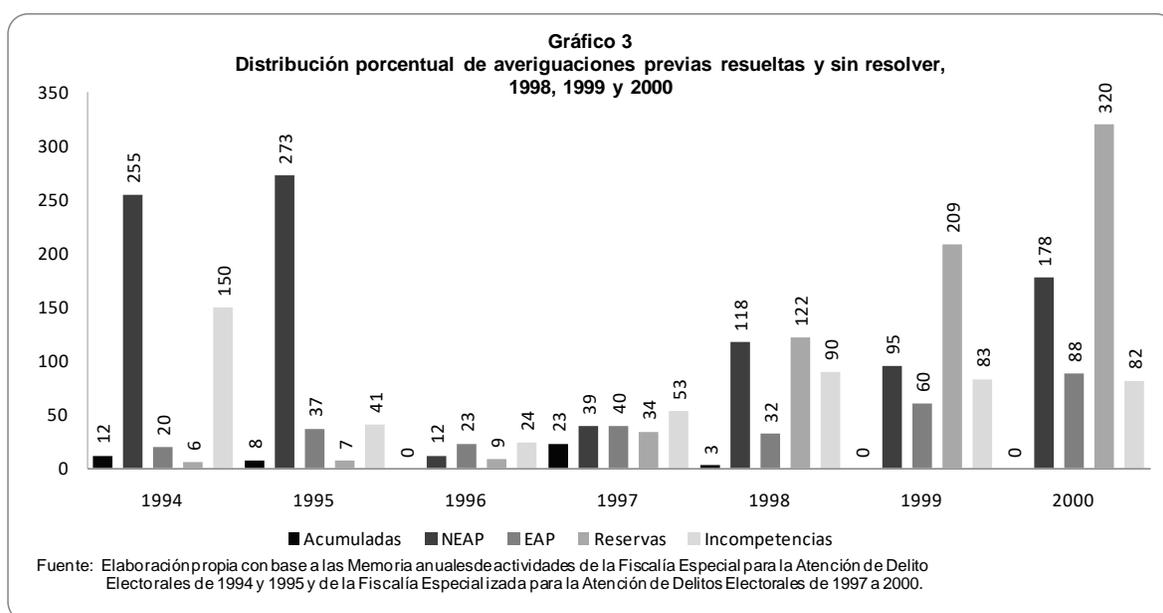
Nota: Se refiere al total de averiguaciones previas iniciadas resueltas y sin resolver en el año de referencia.

Fuente: FEPADE (2001). Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Diciembre de 2000, p. 7.

Ahora bien, si se comparan las indagatorias resueltas por tipo, es posible observar que tanto en 1994 (255) y 1995 (273), se ubican los mayores porcentajes de neap con 57.5% y 74.6%, respectivamente. Por su parte, el mayor número de

eap (60 y 88, respectivamente) se ubican en los años de 1999 y 2000, aunque porcentualmente los mayores porcentajes (33.8% y 21.2%) se calculan para los años 1996 y 1997. Para las reservas, tanto en valores absolutos (209 y 320) como relativos (46.7% y 47.9%) se registra una mayor actividad para los dos últimos años del periodo estudiado.

Gráfica 3 Distribución porcentual de averiguaciones previas resueltas y sin resolver, 1998, 1998 y 2000



En el caso de las incompetencias, los mayores valores se registran en 1994 y 1998 con 150 y 90 incompetencias; no obstante, en términos relativos destacan los años de 1994 y 1996 con 33.9 y 35.4 puntos porcentuales, respectivamente. En cuanto a las indagatorias acumuladas destaca el año de 1997 con 23 casos, lo que representa 12.2%.

En lo que se refiere a las incidencias delictivas, sólo se pudieron obtener los datos correspondientes a 1997, 1998, 1999 y el primer semestre del año 2000. El

delito más frecuente es el relacionado con el artículo 411 del Código Penal Federal. Este artículo contempla la imposición de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar”.

En 1997 se registraron 16 consignaciones y 109 inculpados, en 1998 se mantuvo el número de consignaciones y disminuyó el de inculpados de manera sustancial (30), en 1999 se percibe un aumento respecto al año anterior en ambos casos con 41 y 47 consignaciones e inculpados, respectivamente; mientras que para el 2000 vuelven a disminuir ambos casos aproximadamente a la mitad al registrarse 24 consignaciones y 21 inculpados, respectivamente.

Cuadro 11 Incidencia delictiva 1997-2000

Incidencia delictiva 1997-2000

Artículo	Fracción	1997		1998		1999		2000	
		CON	INCU LP						
403	I	2	2	1 *	1 *	0	0	2	2
403	II	0	0	1 *	1 *	0	0	0	0
403	III	0	0	1	1	0	0	0	0
403	IV	0	0	4 *	17 *	1	1	0	0
403	V	4	6	1	1	1	1	0	0
403	VI	0	0	1	1	0	0	0	0
403	VIII	0	0	2 *	2 *	1	1	0	0
403	X	15	16	5 *	11 *	23 *	32 *	11 *	10 *
403	XI	0	0	0	0	0	0	1	1
403	XIII	1	6	1	3	0	0	0	0
405	I	0	0	2 *	2 *	2	2	2	19
405	IV	1 *	2 *	3 *	3 *	0	0	0	0
405	V	1 *	2 *	1	1	0	0	0	0
405	VII	1	7	0	0	0	0	0	0
406	III	0	0	4 *	4 *	0	0	0	0
407	III	5 *	15 *	8 *	14 *	0	0	3	5
407	IV	2 *	2 *	3 *	5 *	1	1	1	3
411		16	109	16 *	30 *	41 *	47 *	24	21
412		0	0	1 *	2 *	0	0	0	0

* En estos casos se consignó a un solo inculpa do or dos o más delitos.

CON. = Consignaciones

INCU LP. = Inculpa do

Fuente: FEPADE (2000). Balance semestral de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000, p. 50.

Otro Artículo que tiene presencia en todos los años del periodo señalado es el 403 Fracción X cuya hipótesis delictiva versa en quien “Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes”. En 1997 se registraron 15 consignas y 16 inculpa dos; en 1998 5 y 11, en 1999 aumenta a 23 y 32; mientras que para 2000 vuelven a disminuir las incidencias delictivas de este tipo con 11 consignas y 10 inculpa dos.

Respecto a la calidad de los denunciantes, resalta de manera evidente el Instituto Federal Electoral con 1 063 denuncias, seguido de particulares con 135 y del PAN y la Coalición por el Cambio con 79 denuncias, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional sólo registró una denuncia.

Cuadro 12 Contornos fundamentales de las denuncias electorales

Contornos fundamentales de las denuncias de delitos electorales					
Calidad de los denunciantes	1997	1998	1999	2000	Total
Instituto Federal Electoral	131	248	460	224	1063
Particulares	65	16	13	41	135
PAN/Coalición Alianza por el Cambio	38	4	4	33	79
PRI	43	1	0	25	69
PRD/Coalición Alianza por México	47	2	4	14	67
Otros Partidos	12	3	1	3	19
Servidores Públicos	16	1	3	19	39
Policía Judicial Federal	14	5	0	3	22
Procuradurías Estatales	8	3	0	0	11
Instituto Nacional de Migración	3	2	0	5	10
Policías Preventivos	8	0	1	0	9
Diputados	6	0	0	2	8
Secretaría de la Defensa Nacional	0	1	0	0	1
Subtotal	391	286	486	369	1532
Antecedentes de 1996	18	0	0	0	18
Desgloses, triplicados y cuadernos sucesivos	44	53	63	39	199
Total	453	339	549	408	1749

Fuente: FEPADE (2000). Balance semestral de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000, p. 50.

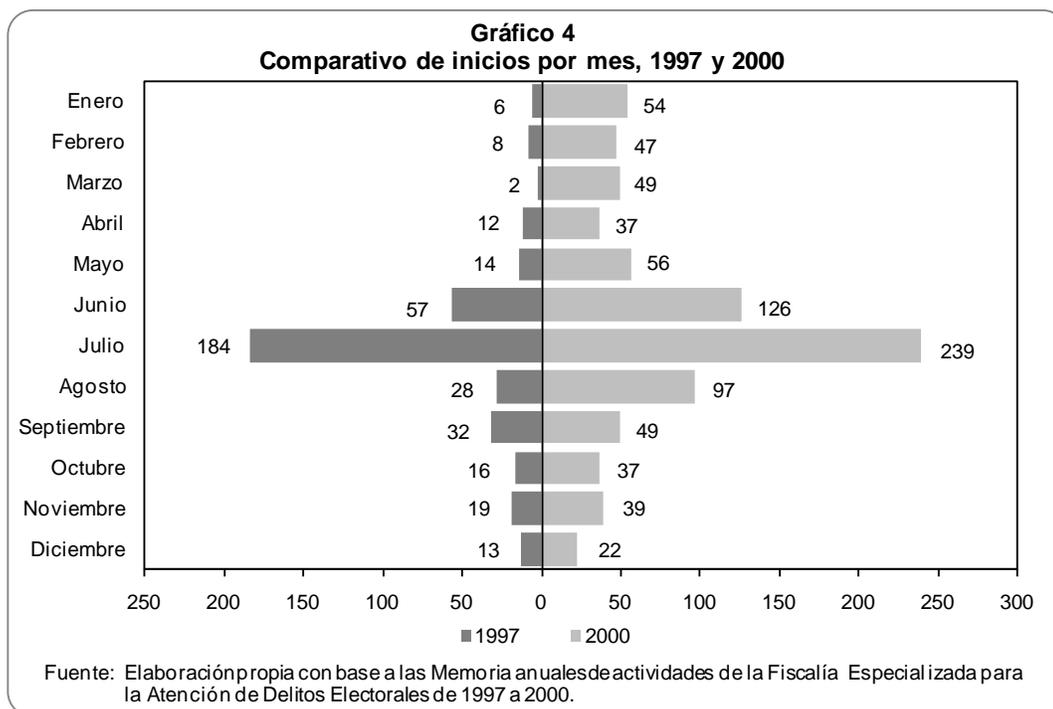
Si se observa el porcentaje de denuncias por calidad de los denunciantes según año es posible pronosticar la tendencia de que el Instituto Federal Electoral

siguió siendo quien mayores denuncias interpuso durante el segundo semestre de 2000, toda vez que en 1997 el IFE representó el 33.6% de todas las 453 denuncias registradas dicho año. Este porcentaje se elevó a 86.7% de las 339 denuncias de 1998 y a 94.7% de las 408 denuncias de 1999.

Sin embargo, en 2000 aunque el número de denuncias registradas aumentó poco más de 4 veces con respecto al año anterior al registrar 1749 denuncias, el porcentaje correspondiente al Instituto Federal Electoral disminuyó 33.9 puntos porcentuales al ubicarse en 60.8% en relación con el total de denuncias de ese año.

Al realizar una comparación entre los inicios y las indagatorias determinadas o resueltas en aquellos años que se presentó actividad electoral federal, es decir, 1997 y 2000, es posible observar diferencias en el comportamiento de esta información. Por razones obvias en ambos años se destaca el mes de julio (es en ese mes cuando se realiza la jornada electoral), por registrar el mayor número de inicios con 184 y 239, respectivamente, mientras que la menor actividad en 1997 se registró en el mes de marzo al encontrar sólo 2 inicios, y para el año 2000 en el mes de diciembre con 22 averiguaciones previas iniciadas.

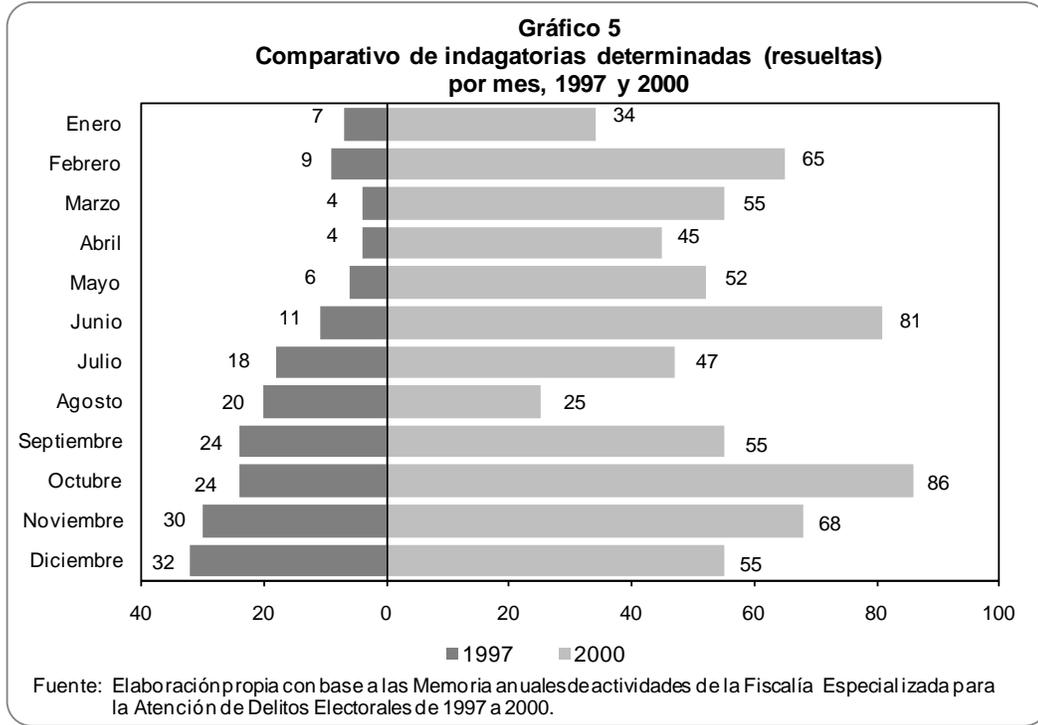
Gráfica 4 Comparativos de inicios por mes, 1997 y 2000



En el caso de las indagatorias determinadas, es evidente ver grandes diferencias en ambos años, destacando la actividad registrada en todos los meses de 2000 en relación con 1997. En octubre y junio de 2000 se observa un número de 86 y 81 indagatorias, respectivamente; mientras noviembre y diciembre de 1994 destacan por el mayor valor en este tipo de determinaciones con 30 y 32, respectivamente.

El mes con menor número de indagatorias determinadas o resueltas para el año de 2000 fue agosto. En el caso de 2007 destacan los meses de marzo y abril por el menor número de determinaciones de este tipo con 4 en cada mes.

Gráfica 5 Comparativo de indagatorias determinadas (resueltas) por mes, 1997 y 2000



Es de llamar la atención entre el comparativo de inicios entre ambos procesos electorales. Si bien, existe una relación directamente proporcional entre el tipo de elección federal, la participación ciudadana y la incidencia delictiva. Es decir, frente al proceso electoral federal de 2000, donde se renovaban todos los puestos de representación política en el Congreso y la Presidencia de la República, tanto las conductas que buscaron trastocar el adecuado desempeño de los comicios a través de la compra y/o coacción del voto, el uso de recursos públicos y otras acciones delictivas aumentaron, también debe de aumentar el número de denuncias interpuestas por diversos actores, principalmente por el IFE y los Partidos Políticos.

Sin embargo, en las elecciones federales de 1997, también se celebraron por primera vez comicios en el Distrito Federal para elegir al Jefe de Gobierno. Esto, merced al proceso de reforma política que derivó en la adecuación del artículo 122 constitucional. Si bien este proceso pudiera pensarse que se correspondía con el ámbito local, la organización del mismo estuvo a cargo del IFE, quienes sus representantes legales saben que la alteración de la credencial de elector o el padrón electoral son competencia federal y por ende, la participación de la FEPADE era automática, además que hasta 1999, el Código Penal Federal y el del Distrito Federal estaban articulado en una sola normatividad, lo que implicaba que muchas ilicitudes se pudieran confundir por la materia y recayeran en la FEPADE. De ahí que llame la atención el poco número de denuncias recibidas en julio.

4.1.2 Análisis de la Legalidad en el Segundo Periodo

Para el segundo periodo, la actividad de la Fiscalía aumentó, teniendo en cuenta las nuevas capacidades institucionales que la Fiscalía había adquirido merced a que su actuación comenzó a tener un mayor conocimiento entre los actores político. En el siguiente cuadro se aprecia el incremento de los inicios, así como de las determinaciones.

Cuadro 13 Relación de Averiguaciones Previas en trámite, iniciados y concluidos, 2001-2009

Relación de Averiguaciones Previas en trámite, iniciados y concluidos, 2001-2009

Año	En trámite (años pasados)	Iniciados	Concluidos	En trámite (para siguiente año)
2001*	604	484	862	226
2002*	226	716	823	119
2003	119	1,353	1,117	355
2004	355	865	1,022	198
2005	198	981	851	130
2006	130	1,492	1,175	317
2007	317	1,538	859	679
2008	679	1,519	1,118	401
2009	401	1,359	1,246	658

Elaboración propia con datos de la FEPADE. Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre 2003-2009.

* Para 2001 y 2002 los datos se retoman de los informes anuales de la FEPADE.

Al desglosar la información, para 2001 se observaron un total de 484 inicios y 862 indagatorias resueltas. La actividad mayor se registró en el último trimestre del año ya que se suma el mayor volumen de inicios e indagatorias resueltas (187 y 326, respectivamente) lo que representa 38.6% y 37.8% del total. Nuevamente destacan indagatorias del no ejercicio de la acción penal (NEAP), con 41.5%, seguida de las reservas con 37.5%.

Cuadro 14 Averiguaciones previas atendidas durante 2001

Averiguaciones previas atendidas durante 2001										
Mes	Iniciadas				Resueltas					Tramite
	Averiguación previa	Reingresos	Desgloses	Total	Incompletas	Reservas	NEAP	EAP	Total	
Diciembre 2000										604
Enero	40	2	5	47	0	0	0	0	0	651
Febrero	33	1	2	36	7	12	9	1	29	658
Marzo	53	1	3	57	10	10	11	8	39	676
Abril	23	0	2	25	8	10	5	1	24	676
Mayo	26	0	0	26	12	11	6	2	31	672
Junio	25	0	0	25	11	34	62	4	111	586
Julio	28	1	4	33	5	36	45	3	89	530
Agosto	19	0	5	24	10	45	64	4	123	431
Septiembre	15	0	9	24	16	32	33	9	90	365
Octubre	111	0	13	124	7	24	38	5	74	415
Noviembre	28	1	7	36	12	49	31	9	101	350
Diciembre	23	1	3	27	27	60	58	6	151	226
Totales	424	7	53	484	125	323	362	52	862	226

Fuente: FEPADE-PGR (2001). *Informe anual de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.*

En 2002 el número de inicios aumenta 47.9% respecto al año anterior al alcanzar un número de 716, de las cuales 42.2% se trataba de reingresos. En el caso de las Averiguaciones Previas Resueltas, se registró un total de 823, destacando las NEAP con cerca del 50%. Asimismo, el primer trimestre fue el que tuvo mayor actividad en ambos indicadores al sumar 229 inicios y 242 indagatorias resueltas, lo que representa 31.2% y 29.4%, respectivamente.

Cuadro 15 Averiguaciones previas atendidas durante 2002

Averiguaciones previas atendidas durante 2002										
Mes	Iniciadas			Resueltas						Tramite
	Averiguación previa	Reingresos	Total	Incompletas	Reservas	NEAP	Acumuladas	EAP	Total	
Diciembre 2001										226
Enero	30	58	88	4	20	16	0	2	42	272
Febrero	23	86	109	3	18	63	0	1	85	296
Marzo	19	13	32	4	36	70	0	5	115	213
Abril	61	0	61	7	18	37	0	4	66	208
Mayo	33	0	33	3	9	13	0	4	29	212
Junio	37	20	57	12	41	33	0	11	97	172
Julio	40	64	104	4	11	54	0	11	80	196
Agosto	36	2	38	3	20	32	7	11	73	161
Septiembre	35	23	58	7	31	30	2	9	79	140
Octubre	36	13	49	5	13	23	3	12	56	133
Noviembre	36	22	58	12	14	25	0	10	61	130
Diciembre	28	1	29	5	20	10	1	4	40	119
Totales	414	302	716	69	251	406	13	84	823	119

Fuente: FEPADE-PGR (2002). *Informe anual de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.*

En 2003 se mantuvo la tendencia de crecimiento en los inicios (1353) y las Averiguaciones Previas Resueltas (1117), al representar una tasa de crecimiento de 88.9% y 35.7%, respectivamente. En el primer caso hay un volumen de iniciadas de 1155, respecto a los 198 reingresos. En el segundo las NEAP vuelven a destacar entre el total de indagatorias resueltas al representar 45.7% del total. Es importante destacar que la mayor actividad se registró en el tercer trimestre, para el caso de los inicios, al representar 48.4% del total. En el caso de las indagatorias

resueltas, el cuarto trimestre destacó al alcanzar 444 Averiguaciones Previas Resueltas, lo que representa 39.7% del total.

Cuadro 16 Averiguaciones previas atendidas durante 2013

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompletencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2002	-	-	119	-	-	-	-	-	-	119
Enero	40	3	43	4	11	5	1	10	31	131
Febrero	46	21	67	7	8	23	2	5	45	153
Marzo	38	15	53	7	13	22	2	10	54	152
Abril	53	31	84	2	10	33	0	10	55	181
Mayo	90	0	90	12	21	21	1	7	62	209
Junio	131	0	131	12	11	6	2	6	37	303
Julio	454	0	454	35	17	19	5	10	86	671
Agosto	87	23	110	36	26	43	25	9	139	642
Septiembre	62	30	92	26	31	89	12	6	164	570
Octubre	70	31	101	27	42	77	4	11	161	510
Noviembre	46	20	66	25	37	89	6	10	167	409
Diciembre	38	24	62	7	19	84	0	6	116	355
Totales	1155	198	1353	200	246	511	60	100	1117	

Fuente: FEPADE-PGR (2003). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre*

El año 2004 destaca por registrar una disminución tanto de inicios (865), como de indagatorias resueltas. Además, destaca el tercer trimestre por su mayor actividad en ambos casos al sumar 166 inicios y 293 Averiguaciones Previas

Resueltas. Del total de ambos indicadores siguen destacando las iniciadas con 70.9% y las NEAP con 46.0%.

Cuadro 17 Averiguaciones previas atendidas durante 2004

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompetencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2003	-	-	355	-	-	-	-	-	-	355
Enero	42	2	44	2	6	21	2	8	39	360
Febrero	42	11	53	16	38	38	5	10	107	306
Marzo	42	12	54	6	22	51	4	9	92	268
Abril	38	10	48	4	24	15	3	5	51	265
Mayo	69	37	106	11	24	33	1	4	73	298
Junio	61	9	70	40	29	59	2	6	136	232
Julio	46	14	60	25	30	42	2	5	104	188
Agosto	65	41	106	25	26	45	4	5	105	189
Septiembre	67	33	100	12	9	53	2	8	84	205
Octubre	43	31	74	11	17	41	3	10	82	197
Noviembre	55	31	86	12	18	37	5	9	81	202
Diciembre	44	20	64	9	18	36	2	3	68	198
Totales	614	251	865	173	261	471	35	82	1022	

Fuente: FEPADE-PGR (2004). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre*

Para el año de 2005 se observa un ligero incremento en los Inicios de Averiguaciones Previas respecto al año anterior al registrarse 981 inicios, mientras que las indagatorias resueltas presentan una disminución al registrar 851

Averiguaciones Previas Resueltas. En ambos casos se mantiene la tendencia del año anterior al destacar los expedientes iniciados (48.6%) y las NEAP (47.2%). En cuanto al trimestre de mayor actividad destaca el tercer trimestre para los inicios (228) y para las indagatorias resueltas el último trimestre (229), lo que representa 23.2% 26.9% del total, respectivamente.

Cuadro 18 Averiguaciones previas atendidas durante 2005

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompe tencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2004	-	-	198	-	-	-	-	-	-	198
Enero	25	17	42	11	5	5	2	2	25	215
Febrero	40	17	57	21	23	39	2	8	93	179
Marzo	31	28	59	14	11	50	0	10	85	153
Abril	43	22	65	12	13	28	1	9	63	155
Mayo	32	28	60	11	17	35	1	8	72	143
Junio	64	39	103	8	14	46	1	9	78	168
Julio	27	25	52	8	16	31	2	12	69	151
Agosto	48	23	71	8	12	31	2	12	65	157
Septiembre	34	33	67	7	19	36	1	9	72	152
Octubre	46	31	77	6	10	43	2	9	70	159
Noviembre	51	23	74	13	16	25	0	8	62	171
Diciembre	36	20	56	33	20	33	1	10	97	130
Totales	477	306	981	152	176	402	15	106	851	

En 2006 se vuelve a notar un incremento significativo de inicios (1492) e indagatorias resueltas (1175), lo cual puede explicarse por las elecciones federales para la presidencia del país. Esta actividad representa un incremento de 52.0% en la tasa de crecimiento de inicios y 38.1% en la de indagatorias resueltas, destacando el primer y el último trimestre con 558 inicios y 418 indagatorias resueltas, respectivamente.

Cuadro 19

Cuadro 19 Averiguaciones previas atendidas durante 2006

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompetencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2005	-	-	130	-	-	-	-	-	-	130
Enero	48	32	80	4	7	29	2	6	48	162
Febrero	50	28	78	18	12	31	1	8	70	170
Marzo	58	21	79	13	18	36	5	10	82	167
Abril	56	13	69	17	10	23	2	10	62	174
Mayo	94	3	97	13	7	7	4	10	41	230
Junio	221	2	223	15	4	8	9	7	43	410
Julio	407	1	408	58	13	15	20	6	112	706
Agosto	74	16	90	66	19	31	16	7	139	657
Septiembre	38	22	60	23	20	100	10	7	160	557
Octubre	66	20	86	28	37	80	6	8	159	484
Noviembre	41	22	63	22	37	84	2	8	153	394
Diciembre	26	3*	29	12	22	67*	0	5	106*	317
Totales	1179	183*	1492	289	206	511*	77	92	1175*	

Fuente: FEPADE-PGR (2006). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos*

En 2007 la tendencia de crecimiento de inicios al alcanzar 1538 expedientes, mientras que las indagatorias resueltas disminuyeron a 859. También se presenta un cambio en la actividad en los inicios (623 en el segundo trimestre) respecto al comportamiento del año pasado, mientras que se mantiene el último trimestre para el caso de las indagatorias resueltas (324).

Cuadro 20 Averiguaciones previas atendidas durante 2007

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompe tencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2006	-	-	317	-	-	-	-	-	-	317
Enero	33	23	56	3	9	36	3	4	55	318
Febrero	22	3	25	3	1	8	1	8	21	322
Marzo	19	27	46	8	1	7	1	11	28	340
Abril	30	40	70	3	-	44	2	12	61	349
Mayo	155	40	195	1	3	55	1	31	91	453
Junio	341	17	358	3	5	26	3	28	65	746
Julio	47	25	72	3	1	19	1	32	56	762
Agosto	84	49	133	4	5	36	1	37	83	812
Septiembre	92	12	104	3	-	21	13	38	75	841
Octubre	51	10	61	13	15	64	2	67	161	741
Noviembre	48	18	66	5	8	26	2	29	70	737
Diciembre	32	3	35	5	11	19	2	56	93	679
Totales	954	267	1538	54	59	361	32	353	859	

Fuente: FEPADE-PGR (2007). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre*

En 2008 se observa una leve disminución de los inicios en comparación con el año anterior (1519) mientras que hay un aumento importante en las indagatorias resueltas (1118). Cabe señalar que en el caso de este indicador destacan por primera vez los Ejercicios de la Acción Penal al representar 64.0% del total de Averiguaciones Previas Resueltas.

Cuadro 21 Averiguaciones previas atendidas durante 2008

Mes	Radicadas			Resueltas						En trámite
	Iniciadas	Reingresos	Suma	Incompe tencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP	Suma	
Dic. 2007	-	-	679	-	-	-	-	-	-	679
Enero	35	18	53	11	2	18	2	47	80	652
Febrero	39	9	48	2	1	9	0	62	74	626
Marzo	34	3	37	3	1	14	1	41	60	603
Abril	33	8	41	8	4	27	5	79	123	521
Mayo	19	5	24	8	4	25	2	56	95	450
Junio	56	8	64	5	5	13	5	66	94	420
Julio	227	6	233	6	4	17	1	60	88	565
Agosto	39	44	83	2	7	27	2	52	90	558
Septiembre	40	20	60	6	8	25	5	69	113	505
Octubre	48	36	84	9	6	30	4	61	110	479
Noviembre	43	12	55	7	4	14	1	65	91	443
Diciembre	24	34	58	7	4	29	2	58	100	401
Totales	637	203	1519	74	50	248	30	716	1118	

Fuente: FEPADE-PGR (2008). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre*

En 2009 es evidente el incremento de inicios (1904) e indagatorias resueltas (1246) respecto al periodo anterior, al representar una tasa de crecimiento de 25.3% y 11.4%. Respecto a este último indicador, es evidente que las indagatorias relacionadas con el Ejercicio de la Acción Penal siguen destacando en relación a las demás Averiguaciones Previas Resueltas al representar 55.2% del total.

Cuadro 22 Averiguaciones previas atendidas durante 2009

Mes	Iniciadas	Reingresos	Suma						Suma	En trámite
				Incompe tencia	Reserva	NEAP	Acumulada	EAP		
Dic. 2008	-	-	401	-	-	-	-	-	-	401
Enero	27	27	54	3	13	23	3	59	101	354
Febrero	99	12	111	5	13	19	5	61	103	362
Marzo	73	13	86	9	6	14	1	67	97	351
Abril	80	10	90	2	1	15	5	54	77	364
Mayo	161	5	166	5	4	11	1	68	89	441
Junio	139	10	149	4	10	11	7	26	58	532
Julio	212	7	219	21	11	23	13	45	113	638
Agosto	98	5	103	14	8	24	9	54	109	632
Septiembre	143	10	153	18	10	53	6	71	158	627
Octubre	231	16	247	7	7	23	8	56	101	773
Noviembre	53	13	66	9	16	34	6	66	131	708
Diciembre	43	16	59	2	12	34	0	61	109	658
Totales	1359	144	1904	99	111	284	64	688	1246	

Fuente: FEPADE-PGR (2009). *Informes mensuales de las actividades realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Enero-diciembre*

LOS MECANISMOS QUE MEJOR LOGRARON LA SALVAGUARDA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LAS BASES DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL Y EL BLINDAJE ELECTORAL

A) LAS BASES DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

*Las Bases de Colaboración Interinstitucional para Contribuir a la Atención Oportuna y Eficaz de las Denuncias que se Formulen por la Ciudadanía en General, con Motivo de Hechos Presumiblemente Delictivos por Conductas Ilícitas Relacionadas con la Utilización Indevida de Programas Sociales con Fines Políticos*²⁴⁶ fue el nombre completo de este programa interinstitucional celebrado por la PGR – con la intervención de la FEPADE- con diversas secretarías de Estado²⁴⁷, el 13 de mayo de 2003.

La nueva administración del Ejecutivo Federal a manos de Acción Nacional, apostó por una idea que posteriormente se conoció como *blindaje electoral*, a fin de implementar un nuevo esquema de política pública para acotar el uso discrecional de los recursos públicos, sobre todo el destinado para apoyar a partidos políticos y candidatos en los procesos electorales federales y locales.

Para ello, una de las primera acciones del gobierno encabezado por Vicente Fox fue la creación –el 4 de diciembre de 2000- de la la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública

²⁴⁶ En adelante sólo se referirá como *Bases de Colaboración*.

²⁴⁷ El acuerdo fue firmado con las siguientes secretarías: de Gobernación (SEGOB), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Economía (SE), de Desarrollo Social (SEDESOL), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Educación Pública (SEP) y de Salud (SSA).

Federal (CITCC), el cual establecía para el combate a la corrupción, las acciones tendientes a *lograr la transparencia en la gestión pública y el derecho de los ciudadanos a la información que proporcionen las autoridades, requieren de la actuación coordinada de todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la participación comprometida y decidida de la ciudadanía.*²⁴⁸

Aunado a ello, un elemento que en un principio parecía irrelevante, pero a la postre su impacto replicó en toda la administración pública tanto federal como local y municipal fue la adición de un párrafo en el artículo 55 fracción I del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 (publicado el 30 de diciembre del 2002) dispusiera que la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquirieran las dependencias y entidades para los programas a que se refiere ese artículo, debiera incluir la siguiente leyenda:

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines político-electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

²⁴⁸ Diario Oficial de la Federación. Lunes 4 de diciembre de 2000. México: Secretaría de Gobernación.

Así, la conjunción de estos elementos dio la posibilidad de generar un conjunto de acciones para desarrollar trabajos de divulgación, difusión y capacitación en materia de combate a delitos electorales federales y de promoción de una cultura de la legalidad a partir de una estrategia compartida entre las dependencias con mayores presupuestos merced a su capacidad de manejar programas sociales.

Asimismo, se buscó coadyuvar en la atención oportuna y eficaz de las denuncias que se formulen por la ciudadanía en general con motivo de hechos presumiblemente delictivos, en los que se encuentren involucrados servidores públicos por la utilización indebida de recursos y/o programas sociales con fines político-electorales.

En este sentido el acuerdo de las Bases de Colaboración Interinstitucional comprometía a las dependencias firmantes a promover acciones en relación con los distintos programas sociales que implementaran, o que en su carácter de coordinadoras de sector operaran las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Entre las cuales se destacan las siguientes:

- Generar trabajos de divulgación, difusión y capacitación en materia de transparencia en la gestión pública para la prevención de delitos electorales federales dirigidos tanto a servidores públicos, a los beneficiarios de los programas y a la ciudadanía en general, de los programas sociales
- Instrumentar acciones de difusión, divulgación y capacitación para la prevención de delitos electorales federales, dirigidas a los servidores públicos,

a los beneficiarios de los programas sociales, asociaciones, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general con el objeto de evitar que los recursos públicos federales de los programas sociales se utilicen indebidamente con fines político-electorales para favorecer a un determinado candidato o partido político.

- Realizar acciones que impulsen una cultura de la denuncia para evitar que los servidores públicos condicionen la prestación de servicios, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato, o en su caso, destinen de manera ilegal, recursos federales, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o candidato.
- Establecer mecanismos institucionales que faciliten la denuncia en contra de los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que obtengan y utilicen recursos federales para su campaña electoral; y soliciten votos por promesa de recompensa o de incorporación a los programas sociales durante las campañas electorales, o que mediante amenaza coaccione su voto por un determinado partido político o candidato.
- Elaborar y/o difundir trípticos, volantes, carteles y demás medios impresos, dirigidos a la ciudadanía en general, sobre los programas sociales, en los que se deberá destacar la prohibición de su utilización con fines político-electorales e incluir las leyendas a que se refiere el artículo 55 fracción I y 58 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

- Incluir en las páginas de Internet de que dispongan, información referente a la promoción de una cultura de la denuncia y de prevención de delitos electorales federales.
- Informar y promover la aplicación de estas Bases a las entidades de la Administración Pública Paraestatal bajo su sector que tengan a su cargo programas involucrados en la materia de este documento.²⁴⁹

Por su parte la FEPADE en calidad de representante de la PGR, estaba obligado a los siguientes cursos de acción.

- Organizar foros y reuniones dirigidas a organizaciones políticas, promotores sociales y ciudadanos en general en las que se difunda la cultura de prevención del delito electoral federal.
- Gestionar talleres y cursos de capacitación en materia penal electoral federal, para actualizar a servidores públicos de “LAS DEPENDENCIAS”, así como gestionar la instalación de buzones en lugares estratégicos que contendrán logotipos oficiales como medio de identificación, con la finalidad de captar por parte de la ciudadanía sugerencias, quejas, así como solicitudes de orientación para presentar denuncias de hechos que puedan constituir delitos electorales

²⁴⁹ Acuerdo por el que se crean las Bases de Colaboración Interinstitucional para Contribuir a la Atención Oportuna y Eficaz de las Denuncias que se Formulen por la Ciudadanía en General, con Motivo de Hechos Presumiblemente Delictivos por Conductas Ilícitas Relacionadas con la Utilización Indebida de Programas Sociales con Fines Políticos

federales, mismos que serán canalizadas a la “FEPADE” para su atención correspondiente.

- Poner a disposición de la ciudadanía en general un número telefónico gratuito (01 800 8 33 72 33 FEPADETEL) y el correo electrónico fepadenet@pgr.gob.mx, a efecto de recibir las quejas, sugerencias y/o solicitud de apoyo y orientación legal para presentar denuncias de hechos que puedan constituir delitos en materia electoral federal.²⁵⁰

Las dependencias que signaron el acuerdo donde las áreas centrales solicitarán a sus áreas centrales, regionales y entidades sectorizadas, para que cuando lleguen a tener conocimiento en esas oficinas o en las que le estén adscritas, de hechos que puedan constituir delitos electorales federales, se presente la denuncia correspondiente ante cualquiera de las Agencias del Ministerio Público.

Cabe señalar que para el proceso electoral federal de 2003 y los subsiguientes años, estas Bases de Colaboración se tradujeron en 737 actividades que principalmente se orientaron a la impartición de cursos, talleres y jornadas informativas. Asimismo, se implementaron en los talones de pago de las dependencias una leyenda para no utilizar los programas sociales para fines electorales.

²⁵⁰ *Ibidem*

Asimismo, se desarrollaron trabajos de prevención a través de medios masivos de comunicación con el Sistema de Televisión Educativa (EDUSAT) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para atender a la población más susceptible de ser objeto de compra y coacción del voto con recursos públicos y programas sociales. El resumen de las acciones se sintetiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 23 Relación de actividades de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración en 2003 y 2004²⁵¹

Secretarías	TIPO DE EVENTO						Total
	Cursos	Conferencias	Talleres	Pláticas	Teleconferencias	Otros	
SAGARPA	1	3	14			1	19
SEDESOL	44	55	20	83	1	15	218
SEMARNAT	2	2			1	2	7
SE		3	3		3	3	12
SEP	20	7					27
STPS		3	2				5
SEGOB		3	1			10	14
SSA			1			1	2
SFP		2				6	8
PGR-FEPADE	7	65	12	4		337	425
Total	74	143	53	87	5	375	737

Fuente. FEPADE-PGR (2006). Informe Final de Bases de Colaboración Interinstitucional.

Nota: En el rubro de *Otros* se contemplan: reuniones de trabajo, jornadas, seminarios, firmas de convenios de colaboración y presentaciones de *El ABC de los Servidores Públicos*. Tanto la PGR-FEPADE como la SFP, aun cuando son sólo entidades que coadyuvan y dan seguimiento a las acciones en este instrumento jurídico, tienen registrados un numeral de eventos.

El acuerdo de Bases de Colaboración se refrendó de cara al proceso electoral federal de 2006 un esquema colegiado de prevención del delito electoral por parte de la FEPADE y las demás instituciones que habían signado el acuerdo. Por un lado aumentaron las dependencias que se sumaron a este acuerdo, y como posteriormente mencionaré, se incorporaría el programa de blindaje electoral como el esfuerzo más acabado de prevención del delito electoral por parte de la FEPADE en sinergia con las 236 dependencias que componen en entramado institucional. Esto se tradujo en un aumento en las actividades de cada dependencia tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 24 Relación de actividades de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración para los años 2005 y 2006

Secretarías	TIPO DE EVENTO						Total
	Cursos	Conferencias	Talleres	Pláticas	Teleconferencias	Otros	
SAGARPA	8		8			5	21
SEDESOL	24	30	178	90	2	52	376
SEMARNAT		10	12		1		23
SE	7	2	3		1	12	25
SHCP	1		2				3
SEP	9	5	33	37		4	88
STPS			5				5
SEGOB	5	2				5	12
SSA	2	2	19		1		24
SFP	4	2	3		1	3	13
PGR-FEPADE	32	9	9	7	1	375	433
Total	92	62	272	134	7	456	1023

Fuente. FEPADE-PGR (2006). Informe Final de Bases de Colaboración Interinstitucional.

Nota: En el rubro de *Otros* se contemplan: reuniones de trabajo, jornadas, seminarios, firmas de convenios de colaboración y presentaciones de *El ABC de los Servidores Públicos*. Tanto la PGR-FEPADE como la SFP, aun cuando son sólo entidades que coadyuvan y dan seguimiento a las acciones en este instrumento jurídico, tienen registrados un numeral de eventos.

De igual forma para el periodo electoral federal de 2009 se refrendó este acuerdo con la firma de un nuevo acuerdo signado el 31 de enero de 2008, toda

vez que el anterior quedaba sin efectos a partir del 30 de noviembre de 2006, siendo una de las novedades la incorporación de más entidades de la Administración Pública Federal.

Para este acuerdo se incluyó dentro de sus antecedentes que el fortalecimiento y desarrollo de la democracia mexicana, requiere de un transparente desarrollo de los procesos electorales, y para ello, es fundamental que los servidores públicos se conduzcan con legalidad, honestidad, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia, tal como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De tal suerte, la FEPADE en su calidad de instancia que permita fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de todas las entidades federativas y de los órdenes de gobierno estatal y municipal, permitía nuevamente coadyuvar en el establecimiento de acciones que apuntalaran la legalidad y la equidad de los procesos electorales.

Aunado a ello, se comprometieron a informar periódicamente a la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción las acciones realizadas de acuerdo a los programas de trabajo que se diseñarían a partir de la colaboración de la FEPADE y se evaluaría anualmente la incidencia de las faltas administrativas y de los delitos electorales derivados por el uso indebido de los recursos públicos y programas sociales.²⁵¹

²⁵¹ Acuerdo por el que se Establecen las Bases de Colaboración Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Acciones de Prevención, Atención, Seguimiento y Sanción de Responsabilidades Administrativas y de Delitos Electorales Federales Cometidos por Servidores Públicos Federales (documento en línea). Disponible en: http://www.blindajeelectoral.gob.mx/secretarias/Informacion/funcionpublica/acuerdo_bases_de_colaboracion.pdf

Merced a este acuerdo, la FEPADE encaminó su actuación principalmente a la realización de cursos en materia de prevención del delito electoral, En el siguiente cuadro se aprecia la relación del número de cursos impartidos por la Fiscalía y el número de personas que participaron en ellos.

Cuadro 25 Relación de cursos en materia de prevención del delito electoral con las entidades que signaron Bases de Colaboración para los años 2008-2009

Dependencia del gobierno federal	Número de cursos	Asistentes
Secretaría de Gobernación	30	2045
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	33	108
Instituto Nacional de Migración	3	111
Sistema Nacional de Seguridad Pública	1	70
Secretaría de Relaciones Exteriores	13	500
Secretaría de Seguridad Pública	48	2,327
Policía Federal	1	70
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	3	423
Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras	1	70
Pronósticos para la Asistencia Pública Pronósticos para la Asistencia Pública	33	210
Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática	2	258
Secretaría de Desarrollo Social	9	728
Oportunidades	24	874
DICONSA	5	333
LICONSA	6	191
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3	210
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	2	140
Comisión Nacional Forestal Comisión Nacional Forestal	2121	1,126
Secretaría de Economía	3	210
Fideicomiso de Fomento Minero	1	70
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	4	165
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	57	6,142
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	10	841
Comisión Federal de Telecomunicaciones	2	140
Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación	44	140
Secretaría de la Función Pública	2	215
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	3	210
Secretaría de Educación Pública	22	1,210
Instituto Mexicano de la Radio	33	108

Dependencia del gobierno federal	Número de cursos	Asistentes
Instituto Mexicano de Cinematografía	1	70
Canal 22	1	70
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	6	420
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	11	70
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1	400
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1	70
Consejo Nacional de Fomento Educativo	3	175
Colegio Nacional de Estudios Profesionales Técnica	19	989
Estudios Churubusco Estudios Churubusco	11	70
Cineteca Nacional	1	70
Impresora y Encuadernadora Progreso	1	35
Secretaría de Salud	4	251
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	34	1,001
Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores	11	480
Secretaría de la Reforma Agraria	2	123
Procuraduría Agraria	9	770
Secretaría de Turismo	36	1,671
PGR	18	1,046
Delegaciones PGR	19	785
Instituto Nacional de Ciencias Penales	3	210
Instituto de Capacitación y Profesionalización	1	70
Petróleos Mexicanos	1	6,485
Instituto Mexicano del Seguro Social	23	1,412
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Trabajadores del Estado	17	975
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	3	423
Comisión Federal de Electricidad Comisión Federal de Electricidad	1818	7 246
Caminos y Puentes Federales	6	560
Comisión Nacional del Agua	2	92

Fuente: Página de internet del Blindaje electoral. Reporte de las Bases de Colaboración interinstitucional 2010. Disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/pdf/PRESENTACIONBASES.pdf>

Sin embargo, considero que el mayor logro de este acuerdo fue la creación *El ABC de los Servidores Públicos con Relación a las Elecciones. Responsabilidades Administrativas y Delitos Electorales Federales*²⁵², en 2005

²⁵² En adelante el *El ABC de los Servidores Públicos*

como el proyecto más acabado en la realización de un manual para servidores públicos.

El propósito de este documento era dotar de contenido a un conjunto de valores éticos y normas a seguir en el ejercicio público por parte de éstos a fin de que el desarrollo institucional se conduzca con probidad, transparencia, eficacia.²⁵³ Para ello este manual tuvo como finalidad capacitar y orientar a los servidores públicos para evitar la comisión de delitos electorales o, en su caso, faltas administrativas.

Asimismo, establecía varios aspectos de la gestión pública y del proceso electoral; asienta los conocimientos necesarios y suficientes para reconocer los principales ilícitos electorales y aporta elementos para prevenir la comisión de faltas e irregularidades administrativas o probables conductas delictivas en el desempeño de sus funciones como personal en la Administración Pública.

Incluso, se desarrolló una versión interactiva a fin que los funcionarios públicos permitieran identificar los distintos aspectos de la gestión pública y del proceso electoral que pudieran ser aplicados en caso de que produjera alguna falta administrativa y/o presunto delito electoral durante su quehacer profesional. Incluso, se aplicó una evaluación final con todo lo visto en la presentación interactiva, a fin de que tuviera una calificación sobre lo aprendido en el curso.

²⁵³ CITCC-SFP-FEPADE-PGR (2006). Informe Final de Blindaje Electoral. México: CITCC-SFP-FEPADE-PGR, p. 17.

Si bien la estrategia inédita que se presentó a partir el acuerdo contenido en las Bases de Colaboración Interinstitucional para implementar acciones que previnieran el uso de recursos públicos y programas sociales para alterar la equidad de los procesos electorales, no se tomó en cuenta que las aplicaciones de muchos de los programas sociales se realizan en coordinación con las entidades federativas quienes tienen mecanismos más laxos para prevenir la delincuencia electoral.

En este sentido cabe mencionar que existen programas sociales donde se puede confundir a que ámbito pertenecen, ya sea al federal o a local. De igual manera la probidad que debe guardarse con los recursos públicos tiene una mayor discreción en las entidades federativas acotando cualquier esfuerzo institucional a nivel federal por parte de la FEPADE.

Esto no quiere decir que la estrategia de redención del delito electoral por parte de la Fiscalía de ha sido del todo exitosa, prueba de ello ha sido la correlación negativa que existe en el inicio de las denuncias que se pueden materializar en averiguaciones previas o, en su defecto, en actas circunstanciadas frente a los actos tipificados como delitos electorales.

Más allá de estas circunstancias, es de reconocer que la estrategia más acabada en materia de prevención del delito electoral durante este periodo la constituyó el blindaje electoral, el cual me referiré en el siguiente apartado.

B) BLINDAJE ELECTORAL

La estrategia de Blindaje Electoral se entiende como el conjunto de políticas y acciones implementadas por el gobierno federal para garantizar que los recursos públicos y programas sociales se ejerzan de manera transparente, evitando que éstos sean destinados para apoyar partidos y candidatos políticos-

El antecedente de esta estrategia se dio al interior de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción²⁵⁴ que, tal como se había mencionado con anterioridad, se había formado los primeros días de diciembre de año 2000. Dentro de las primeras acciones de la CITCC establecer los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC²⁵⁵) de 238 instituciones federales y al cumplimiento de los Acuerdos formales tomados en las sesiones de la CITCC, seguimiento que se llevaba a cabo de manera trimestral y anual por medio del Indicador de Seguimiento a la Transparencia (IST), el cual describía los criterios para la determinación del logro de resultados en las metas comprometidas en los POTCC, y ponderado con el cumplimiento de los acuerdos de la CITCC, permite medir los esfuerzos para la transparencia y combate a la corrupción en las dependencias del gobierno federal.²⁵⁶

²⁵⁴ Esta Comisión es presidida por el Secretario de la Función Pública y está integrada por los titulares de todas las secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los directores de las diez paraestatales u organismos del gobierno federal que ejercen los presupuestos más amplios y cuentan con mayor número de personal, es decir, el Gabinete Ampliado.

²⁵⁵ Los POTCC eran las herramientas que la Secretaría Ejecutiva de la CITCC había diseñado para coordinar y dar seguimiento a los esfuerzos en materia de transparencia y combate a la corrupción en las instituciones del gobierno federal. Los POTCC estaban integrados por un conjunto de indicadores, metas y acciones operativas orientadas a prevenir la aparición de conductas irregulares en las diversas instituciones. Para mayor información consultar el portal de la CITCC <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/>

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 33

Así, las instituciones federales informaron los avances de sus POTCC y el grado de cumplimiento respecto de los Acuerdos formales de la CITCC. Con base en las calificaciones otorgadas a estos dos rubros (POTCC y Acuerdos), las instituciones obtienen una calificación de IST, que le permitía a la Secretaría Ejecutiva de la CITCC conocer los avances y diagnosticar los posibles retrasos institucionales respecto de la implementación de acciones de fomento a la transparencia y combate a la corrupción.

Con el tiempo se incluyó el Acuerdo de Blindaje Electoral en este esquema de seguimiento intersecretarial, lo cual permitió vincular de lleno esta estrategia de prevención con las políticas anticorrupción de las instituciones del gobierno federal.

No obstante, es hasta el primer bimestre de 2006 cuando la CITCC estableció los *Lineamientos y Recomendaciones de Referencia para las Dependencias, las Entidades y los Servidores Públicos del Gobierno Federal durante el Proceso Electoral 2006*²⁵⁷. Dichos lineamientos fueron preparados por un grupo de trabajo formado por funcionarios de la FEPADE, SEDESOL y la Secretaría Ejecutiva. En él se establecían las siguientes recomendaciones:

- Que las instituciones del gobierno federal deberían distribuir, asignar, retirar, suspender, incrementar, cancelar o prorrogar la prestación de programas, bienes, servicios y recursos públicos de forma transparente, con estricto apego

²⁵⁷ El documento completo puede consultarse en la página www.blindajeelectoral.gob.mx, en la sección de “Acuerdos de la CITCC”.

a la normatividad y las disposiciones administrativas aplicables, y sin fines electorales, partidistas y/o políticos.

- Que los recursos físicos, presupuestales, humanos, tecnológicos, sociales, administrativos y de infraestructura de las instituciones del gobierno federal no pudieran emplearse para beneficiar o perjudicar a actores, partidos y grupos políticos.
- Que las tarifas, cobros, cargos, tasas impositivas, precios y demás aspectos relacionados con el valor de mercado de los bienes y servicios públicos que las instituciones del gobierno federal proveen a la sociedad no pudieran eliminarse, modificarse o adaptarse para beneficiar o perjudicar a ningún actor o partido político, salvo que así lo establezcan las autoridades electorales o judiciales correspondientes.
- Que la distribución, difusión, promoción, entrega y demás actividades institucionales que estén relacionadas con la asignación de recursos, becas, medicinas y otros elementos de los programas sociales y/o asistenciales del gobierno federal no pudieran realizarse en sedes de los partidos políticos, ni durante la realización de actos públicos o privados en los que participe cualquier actor político con fines de proselitismo o propaganda político-electorales.
- Que los servidores públicos de cualquier nivel jerárquico se abstuvieran de expresar declaraciones oficiales en torno a la participación y desempeño de los

actores y partidos políticos en el proceso electoral 2006, en eventos públicos, reuniones de trabajo y demás actividades desempeñadas en el marco de las responsabilidades y funciones de su cargo. Asimismo, los servidores públicos deberán atender las disposiciones legales establecidas respecto de su participación en actividades políticas y/o partidistas.

- Que ninguna institución o servidor público federal pudiera retener la credencial de electoral de los ciudadanos con motivo de la prestación, diseño, ejecución y/o evaluación de sus programas y políticas institucionales. Lo mismo aplicaba para aquellas instituciones y servidores públicos de gobiernos estatales y municipales que ejercieran recursos federales.²⁵⁸

Las recomendaciones se condensaron en un *Indicador de Blindaje Electoral* (IBE). Por otra parte, el IBE estuvo integrado por dos componentes fundamentales: un conjunto de acciones preventivas generales, representando el 50 por ciento del valor total del Indicador; y otro 50 por ciento que correspondió al conjunto de acciones preventivas para Programas Sociales, el cual se aplicó sólo para aquellas que los manejen o ejecuten.²⁵⁹

La construcción del Indicador por parte de la FEPADE, la Secretaría de la Función Pública y la CITCC tuvo relevancia porque por primera vez se creaba un mecanismo de rendición de cuentas con variables específicas que apuntalan los principios de un Estado democrático de derecho como lo es la legalidad, la imparcialidad y la transparencia.

²⁵⁸ *Ibidem* 36.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 43.

Pero no sólo ello sino que se despejaron algunas dudas sobre la dualidad que representa el rol de los servidores públicos quienes tienen primeramente una calidad de ciudadano y a veces puede haber una oscilación entre un funcionario con plena militancia partidista y las responsabilidades que inherentemente tiene un cargo en la administración pública.

De tal suerte, la estrategia de blindaje electoral comprende nueve acciones de control interno para cada una de las dependencias que integran la Administración Pública Federal:

1. Monitoreo de ejercicio presupuestal
2. Monitoreo de uso del parque vehicular
3. Monitoreo del cumplimiento del horario de trabajo
4. Monitoreo de inmuebles propiedad de la institución
5. Monitoreo del uso de máquinas y equipos
6. Monitoreo de las campañas publicitarias de obra
7. Monitoreo de las campañas publicitarias de promoción de la imagen personal de servidores públicos

8. Monitoreo de las campañas publicitarias de la institución
9. Monitoreo del uso de padrones de beneficiarios de programas sociales
10. Reporte sobre la generación de normas o instrumentos regulatorios ²⁶⁰

De igual manera a principios de abril de 2006 se puso en operación el portal de Internet www.blindajeelectoral.gob.mx donde bajo diez categorías²⁶¹, 29 dependencias dieron cuenta a la sociedad mexicana, una visión integral acerca de las acciones que las instituciones federales realizaron para "blindar" sus programas sociales y evitar que sus recursos se usaran con fines político-electorales.

Las acciones por parte de la FEPADE dentro del blindaje electoral para los comicios de 2006, se focalizaron en la distribución de *El ABC de los Servidores Públicos*. Esta Fiscalía implementó un conjunto de acciones dirigidas a grupos vulnerables, como son los pueblos y comunidades indígenas, a fin de fortalecer la cultura de la denuncia y legalidad, a través de su Programa Nacional de Prevención del Delito Electoral.²⁶²

Pero la principal labor en materia de Blindaje Electoral fue la elaboración en casi su totalidad del *Informe Final de Blindaje Electoral* donde se plasmaron las actividades y los niveles de cumplimiento de las entidades que componen el

²⁶⁰ Cfr. Página de Internet de Blindaje Electoral <http://www.blindajeelectoral.gob.mx>.

²⁶¹ Los indicadores eran: 1) legislación, 2) mejores prácticas, 3) acciones, 4) links en sus páginas de Internet, 5) preguntas frecuentes, 6) convenios y acuerdos, 7) material de capacitación, 8) noticias y comunicados de prensa, 9) publicaciones y 10) participación ciudadana.

²⁶² FEPADE (2007) Informe Anual de Actividades 2006. México: Procuraduría General de la República-Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

entramado institucional a nivel federal. Asimismo, asistió a la Secretaría de la Función Pública y a la CITCC en la compilación y análisis del Indicador de Blindaje Electoral.

Sin embargo, este quehacer institucional por parte de la FEPADE reflejó uno de los principales problemas que se detectan en su diseño institucional y es el poco peso específico en la toma de decisiones respecto a las acciones de blindaje electoral, toda vez que a pesar de tener la llamada autonomía técnica las acciones y propuestas de la FEPADE, necesariamente tenían que ser analizadas y aprobadas por el Procurador General de la República, quien ante lo inédito del programa y la falta de información acotó la participación de esta Fiscalía, dando por entendido en el imaginario colectivo que las acciones se estaban realizando a través de la Secretaría de la Función Pública o de la CITCC.

En lo que corresponde a la estrategia de cara a las elecciones federales de 2009, y como parte de la estrategia nacional de blindaje electoral se fortalecieron los compromisos institucionales sustentados en las bases de colaboración interinstitucional.

Asimismo, en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en conjunto con la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Gobernación, los gobernadores constitucionales de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal celebró el *Convenio de Colaboración para el Desarrollo de Acciones de Difusión Capacitación Prevención y Atención en Materia de Delitos Electorales y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Durante el Proceso Electoral Federal y Local del año 2009.*

El cual tenía como objeto coordinar acciones entre las dependencias federales y los gobiernos de los Estados como del Distrito Federal para la difusión, capacitación, prevención y atención en materia de delitos electorales y responsabilidades administrativas de servidores públicos.²⁶³

Asimismo se establecía la promoción de la participación ciudadana durante el proceso electoral federal y local del año en comento, aunque sólo en el ámbito de sus respectivas competencias y sin invadir las atribuciones que corresponden a las autoridades de carácter electoral.

En este sentido, la FEPADE se comprometía a desarrollar acciones de difusión y capacitación en materia de prevención de delitos electorales federales, dirigidos a los servidores públicos, ya no sólo de los servidores públicos a nivel federal sino también de las entidades federativas. De igual manera, se establece la labor de esta Fiscalía para diseñar diversos medios impresos en pos de prevenir los delitos electorales en los ámbitos de competencia.

Aunado a ello se ponía a disposición de los servidores públicos de los Estados, los recursos con los que cuenta la Fiscalía como el sistema PREDEF, el sistema telefónico de FEPADETEL, los correos electrónicos fepadenet@pgr.gob.mx, así como el de fiscalenlinea@pgr.gob.mx

²⁶³ Convenio de Colaboración para el Desarrollo de Acciones de Difusión Capacitación Prevención y Atención en Materia de Delitos Electorales y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Durante el Proceso Electoral Federal

De igual forma, se establecía que la Fiscalía incidiera en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con la Procuraduría General de Justicia de cada uno de las entidades federativas para la adecuada procuración de justicia penal electoral en sus respectivos ámbitos de competencia.²⁶⁴

Finalmente, uno de los elementos centrales de este acuerdo ha sido la posible participación de la FEPADE en la actualización del marco legal en materia penal electoral. Sin embargo, resulta paradójico que la FEPADE coadyuvara en las posibles adecuaciones que se pudieran hacer a las normatividades electorales, toda vez que la legislación federal presenta muchos rezagos frente a algunos códigos penales, por ejemplo en Hidalgo o Guerrero.

Las acciones que se derivaron de este acuerdo en materia de blindaje electoral interinstitucional entre los órdenes de gobierno dieron pie a 718 acciones que comprendieron cursos, talleres y conferencias en todo el país, lo cual impactó a 57 mil 898 servidores públicos de todo el espectro federal, estatal y municipal.²⁶⁵

Cabe señalar que todas las acciones a nivel de blindaje electoral se realizaron en el marco de las *Bases de Colaboración Interinstitucional*, de lo cual se dio cuenta en el apartado anterior.

Sin embargo, fue uno de los procesos donde mayor desconfianza manifestó frente a la actuación de las diversas entidades electorales que integran el

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ FEPADE (2010), *op cit*, p. 70.

entramado institucional especializado durante el proceso federal electoral, así como las elecciones locales que se sucedieron en el 2009.

En suma, la política en materia de prevención del delito electoral -a partir de las bases de colaboración interinstitucional y del programa de blindaje electoral- de cara a los procesos electorales federales de 2003, 2006 y 2009 muestran que, si bien la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales ha realizado múltiples cursos, materiales impresos, capacitaciones, así como acciones interinstitucionales hacia los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, el incentivo para aquellos grupos que son susceptibles de ser comprados o coaccionados para romper la libertad, la equidad y la transparencia de los recursos sigue siendo alto.

Aunado a ello, no se ha contemplado la posibilidad que quienes manejan estos recursos públicos y programas sociales no necesariamente son servidores públicos, sino operadores que realizan *el trabajo sucio* con la anuencia de las autoridades, sobre todo en el ámbito estatal y municipal donde los usos en el presupuesto se realizan con mayor discreción y con menos mecanismos de control; sin descontar los problemas inherentes en los procedimientos en la persecución del delito electoral.

4.2 LOS PRINCIPIOS QUE TUTELA LA FEPADE Y SU OPERACIONALIZACIÓN. LA CERTEZA

El **principio de certeza** se encuentra vinculado al desarrollo de las averiguaciones previas. y del ejercicio de la acción penal por los delitos electorales, donde se establezca como garantía de los inculpados “que no sean aprehendidos salvo que, entre otros requisitos, existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado” y que no se les decrete formal prisión sino cuando “parezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste”.²⁶⁶

El principio de Certeza de la FEPADE se pone a prueba durante los procesos electorales. Cabe destacar que la información que permita generar esta información no se tiene sistematizada en la FEPADE y no se pudo acceder a la información.

4.2.1 Análisis de la Certeza en el Segundo Periodo. El Caso de la Elección de 2009

De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 209), que en nuestro país es el ordenamiento básico en materia político electoral (además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el proceso electoral (ordinario) se define como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos

²⁶⁶Reyes (1997) *op cit.* p. 12.

políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.²⁶⁷

Dicho proceso se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Asimismo, las etapas comprendidas en el proceso electoral (Art. 210) incluyen la Preparación de la elección, la cual inicia con la primera sesión que el órgano de decisión del IFE (denominado Consejo General) celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

Por su parte, la Jornada electoral; se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla (6 de la tarde para cualquiera de los husos horarios en el país). La parte de Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral

²⁶⁷ IFE (2009). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Finalmente, la etapa de Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Al realizar un análisis sobre las acciones realizadas en la FEPADE en el periodo en mención (octubre 2008- julio 2009), se desprenden los siguientes datos, tomando en consideración que la mayoría de las averiguaciones previas determinadas datan desde 2006, pero dada la limitación en la información proporcionada por la FEPADE, no se puede especificar en qué mes y año se presentaron, así como por el delito por el que se iniciaron.

En el caso de las incompetencias, se presentaron 72, siendo julio el mes donde se dieron las mayores determinaciones en la materia con 21, más del doble en comparación con los meses de octubre y marzo quienes tuvieron la segunda mayor incidencia con nueve cada una, respectivamente. Por el contrario, abril fue el mes con menos determinaciones, teniendo dos.

Al igual que las incompetencias, el caso de las resoluciones en reserva emitidas por parte de la FEPADE también ascendieron a 72. No obstante, la distribución fue más uniforme, toda vez que sólo abril presentó una reserva; en tres meses se presentaron cuatro (noviembre, diciembre y mayo); en octubre y marzo se dieron seis; para finalmente dar cuenta que en enero, febrero, junio y

julio, se presentaron más de una decena de determinaciones en la materia con 13, 13, 10 y 11, respectivamente.

Para las determinaciones sobre No ejercicio de la acción penal en el periodo en cuestión se presentaron 189, siendo octubre con 30 el mes que mayor determinaciones en materia se giraron, le siguió diciembre con 29; enero y julio con 23; y los restantes seis meses: noviembre, febrero, marzo, abril, mayo y junio, presentaron menos de una veintena de determinaciones en este sentido con 14, 19, 14, 15, 11 y 11, respectivamente.

En el caso de los ejercicios de la acción penal reportados en el periodo de octubre 2008 a julio 2009, se determinaron 564 averiguaciones previas; siendo los meses donde mayores consignaciones se dieron fueron: mayo (68), marzo (67), noviembre (65), así como octubre y febrero (61). Por el contrario, junio con 26 ejercicios de la acción penal fue el mes en que menos determinaciones se dieron. Más allá de las frecuencias por mes en que se dieron los ejercicios de la acción penal, es importante recalcar en qué entidades se focalizan y cuáles fueron los delitos que detonaron las consignaciones.

De las 564 consignaciones, el Distrito Federal es la entidad donde mayores consignaciones se presentaron con 208, lo que representó el 36.9 por ciento. El Estado de México ocupó el segundo lugar con 59 y que significó el 10.5 por ciento.

En tercera posición se situó Guerrero con 53 ejercicios de la acción penal teniendo 9.4 por ciento del total.²⁶⁸

Al hacer el desglose de las conductas delictivas en materia electoral, cabe señalar que éstas se clasifican por autor y por materia o tipo penal. Así, de acuerdo a la legislación penal federal en México, los delitos electorales pueden ser cometidos por cualquier ciudadano, aunque hay apartados para funcionarios públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, y/o candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de culto religioso, extranjeros, funcionarios a cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos.

Por su parte, las hipótesis delictivas que se derivan de los tipos penales que se encuentran contenidas en el Título XXIV del Código Penal Federal, ascienden a aproximadamente 156.

En este sentido, los 564 ejercicios de la acción penal determinados en las fases del proceso electoral por parte de la FEPADE se agruparon en 28 hipótesis delictivas. El delito de *expedición ilícita del credencial para votar* fue el que mayores consignaciones tuvo con 265, es decir el 46 por ciento del total. A su vez, *la alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda causa por la que se consignaron más averiguaciones previas con 157, representando el 27.8 por ciento.²⁶⁹ En ambos casos, el Distrito Federal fue la entidad que encabezó esta situación.

²⁶⁸ FEPADE (2009). Informes Mensuales de Actividades reportadas al Instituto Federal Electoral. Octubre 2008-Julio 2009. México: Procuraduría General de la República – Procuraduría General del República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

²⁶⁹ *Ibidem*.

Es importante señalar que la dinámica institucional de la FEPADE en materia de las determinaciones que emita, sea en el sentido de la incompetencia, la reserva, el no ejercicio de la acción penal y el ejercicio de la acción penal no corresponde a los tiempos del proceso electoral en cualquiera de sus fases, toda vez que los procesos que demanda la justicia penal en general son variados en tiempo y forma. Sin embargo, es importante dar cuenta sobre la actividad de la FEPADE en las dos primeras fases del proceso federal electoral, tomando en cuenta que su impacto en la garantía de los valores que tutela el Estado democrático y su contribución al mismo durante este periodo, están relacionados básicamente con las averiguaciones previas iniciadas y por los tipos de delitos que se interponen.

En efecto, para el proceso electoral 2008 y 2009, las acciones que la FEPADE desarrolló se ubicaron fundamentalmente en incentivar a la población para que se desistiera o denunciara la compra y la coacción del voto en sus diversas formas y utilizando recursos públicos y/o privados²⁷⁰. Prueba de ello fueron las campañas institucionales difundidas por los diversos medios electrónicos que, aunado a las campañas de capacitación en las dependencias federales de todo el país, articularon la estrategia de procuración de justicia penal electoral.

²⁷⁰ La compra del voto es la actividad desarrollada por uno o más personas que violenta el derecho de uno o varios ciudadanos para elegir libremente a sus autoridades, a través del intercambio de favores, bienes materiales y/o servicios por la promesa y/o acción de votar por un determinado partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado. A su vez, la coacción del voto se refiere a la acción física o psicológica que una o más personas ejercen sobre uno o varios ciudadanos para obligar a que se ejecute algún tipo de conducta que tienda a orientar su voto por algún partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado (CITCC-SFP-FEPADE-PGR, 2006).

Al hacer una radiografía sobre el impacto de esta campaña institucional y tomando en cuenta que la FEPADE actúa mediante las denuncias que se presenten, el número de averiguaciones previas iniciadas y el tipo de delito por el que se interponía la denuncia, se aprecia que fueron 906 las querellas presentadas, las cuales se agruparon en 38 hipótesis delictivas.²⁷¹

Nuevamente, el Distrito Federal fue la entidad que mayor concentró los inicios con 173 representando el 19.1 por ciento del total. Le siguió el Estado de México con 86 que representó el 9.5 por ciento. Veracruz fue la tercera entidad con más inicios, con 80 y que se tradujo en 8.8 por ciento. Finalmente, Guerrero con 75 inicios significó el cuarto Estado con mayores inicios teniendo el 8.3 por ciento.

En contraparte, los Estados que menores inicios fueron Baja California Sur y Querétaro con seis; Campeche siete; y las entidades de Sinaloa y Tlaxcala, cada una con ocho.

Asimismo, en el desglose de los inicios de averiguaciones previas por intervalo mensual, julio es donde mayor frecuencia se presentó (212), por la simple razón que la jornada electoral para procesos federales se establece por ley en la primera semana de ese mes. Mayo fue el segundo mes con mayor incidencia en inicios de averiguación previa (161). Finalmente, junio fue el tercer mes donde se presentó la mayor frecuencia con 139. Cabe destacar que ninguno de los siete

²⁷¹ *Ibidem.*

meses restantes se rebasó la centena de inicios, siendo diciembre el mes que menos tuvo con 24 querellas.

Al desagregar las hipótesis delictivas por los que se iniciaron las averiguaciones previas, destaca la *expedición ilícita de credenciales para votar* como la conducta delictiva más denunciada ante el Ministerio Público, con 263 querellas, lo cual representó el 29 por ciento del total. Asimismo, la *alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda conducta más denunciada con 155 averiguaciones previas iniciadas, lo que representó el 29 por ciento.

En el caso de las denuncias por compra y coacción del voto, se iniciaron 106 averiguaciones previas para aquellos funcionarios públicos que presumiblemente destinaron de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, siendo Veracruz el Estado que mayor incidencia tuvo con 23. Asimismo, 50 denuncias para funcionarios públicos que presuntamente condicionaron el cumplimiento de programas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, siendo el Estado de México la entidad con mayor incidencia con nueve.²⁷²

Es decir, en 10 meses sólo iniciaron 156 querellas para denunciar las presuntas conductas delictivas (15.6 denuncias por mes) por parte de servidores públicos. A su vez, se iniciaron 47 averiguaciones previas para aquellas personas que presuntamente condicionaron la prestación de un servicio público, en favor de

²⁷² *Ibidem.*

un partido político o candidato, de los cuales 30 se presentaron en el mes de julio.²⁷³

Por último, se iniciaron 44 averiguaciones previas por la presunta recolección de credenciales para votar y por otros delitos se interpusieron 74 querellas sin que los datos extraídos de la FEPADE pudieran determinar cuál es la conducta delictiva por las que se iniciaron las averiguaciones previas correspondientes.

Al contrastar las averiguaciones previas iniciadas en el periodo, con el cúmulo de denuncias que no se realizaron, pero que se fueron presentando por diversos medios electrónicos y escritos diversos medios plasmaron, muestran altos grados de ineficacia y de inoperancia por parte de la FEPADE, pero no sólo de la Fiscalía, sino de las instancias de procuración de justicia electoral al interior del país.

²⁷³ *Ibidem.*

CONCLUSIONES GENERALES

Tal y como se ha visto en esta investigación, el Estado democrático de derecho como constructo histórico en la conformación que regímenes políticos modernos debe su razón de ser tanto al liberalismo político como al Estado de derecho. Ambos enfoques teóricos dieron forma y contenido a esta entidad tangible, moral e incluso ética del Estado moderno como la forma más acabada de organizar la reproducción del entramado social en un determinado territorio.

Pero no sólo ello sino que se redimensionó la legitimidad y los mecanismos de acceso, mantenimiento y rotación del poder político dando un vuelco en la historia de la sociedad. De tal suerte que la garantía de libertad y derechos en los ciudadanos se dio concomitantemente con la acotación y control de los poderes públicos circunscribiéndolos a la ley.

Con la democracia liberal representativa no sólo se abre el espacio para la pluralidad de actores y de ideas, sino que el entramado institucional que da vida a la representación política y al ejercicio del poder es finito y sujeto al arbitrio de la ciudadanía. Los principios de la democracia y del Estado democrático de derecho: libertad, legalidad, imparcialidad, igualdad, equidad, certeza y transparencia han representado a la postre elementos que nutren y hacen más perfectible la organización del poder político para aquellas naciones que adoptan este régimen de gobierno.

No obsta destacar que estos principios también rigen y atraviesan a las organizaciones, reglas y procedimientos que dan contenido y cause a la expresión y voluntad de mayorías y minorías en procesos electorales libres y recurrentes.

Esto ha provocado que las arquitecturas constitucionales se vayan diseñando para generar el entramado necesario para garantizar tales fines.

La recuperación de enfoques como el institucionalismo contextualizado como una herramienta de análisis que abre el espectro de la creación de instancias democráticas de acuerdo a la dinámica política y social. En este sentido, el hallazgo de este enfoque me permitió conectar el diseño institucional en el que se enmarca a la FEPADE a la realidad mexicana no sólo por ser parte de un modelo latinoamericanos de justicia electoral, sino que también su creación es parte de una coyuntura.

Si bien este enfoque se orienta primordialmente en la génesis de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y el andamiaje institucional electoral, para parte de los fines de esta investigación, sirvió como un punto de partida para entender los factores contextuales para la creación de la FEPADE, y que a la larga su origen ha sido un atenuante en su rol como coadyuvante en los principios del Estado democrático de derecho.

Concomitantemente con lo anterior -y de acuerdo con mi lectura sobre este enfoque-, el institucionalismo contextualizado acentúa que en contextos de democratización resulta de suma importancia los alcances que los sistemas electorales tienen en el sistema político, no sólo en la representación sino también en la estabilidad política y en su gobernabilidad, lo cual se traduzca en amplias posibilidades de consolidación.

Por otra parte en el desarrollo de los capítulos se formularon preguntas que guiaron el trabajo de investigación. En primer lugar a la pregunta *¿A partir de qué modelos de justicia electoral y no electoral se articuló el entramado institucional y procedimental del que se desprende el sistema de justicia mexicano, incluyendo su fase de procuración?*

Pese a que otros modelos de justicia electoral contaban con las instancias y procedimientos para resolver todas las etapas en el proceso de cambio en los poderes públicos, difícilmente hubiera dado respuesta frente a los procesos de democratización en América Latina donde la desconfianza y la poca credibilidad en la clase política hacía inviable tener instancias asociadas con el poder político en turno, inclusive en gobiernos civiles o maquinarias autoritarias en franco proceso de desactivación. De ahí que se creara un modelo *sui generis* para la región.

Al analizar el enfoque de la justicia electoral, uno de los descubrimientos más importantes de cara a nuestro quehacer como polítiológicos fue entender que más allá de la particularidad que significa tener una instancia que persiga penalmente los delitos electorales, el sistema de justicia electoral en México obedece a una lógica de mayores alcances que se inserta en una dinámica latinoamericana que articuló un entramado institucional electoral de carácter autónomo y especializado, frente a otros sistemas de justicia electoral.

En el capítulo dos estructuré de la siguiente pregunta *¿Cuál ha sido el alcance de los delitos electorales dentro del sistema de procuración de justicia*

penal electoral federal en México frente a la salvaguarda del principio de legalidad?

Si bien el primer elemento que surge en el sistema de procuración de justicia penal fue la transformación de algunas faltas administrativas en delitos electorales, lo cual se materializó en la conformación del Título Vigésimo Cuarto desde agosto de 1990. Con ello, tal y como se mencionó en la investigación, se buscaba sancionar de manera más contundente, inclusive con la pena de la privación de la libertad aquellas conductas que trastocarán la libertad sufragio y el adecuado transcurso de los procesos electorales.

Uno de los hallazgos más importantes a lo largo de la investigación fue que dicha conversión no tuvo el impacto esperado para inhibir aquellas conductas que lesionaran los principios del Estado democrático de derecho, sobre todo en lo que concierne a la libertad del sufragio, a la legalidad y la certeza de los procesos electorales. Comparto con lo señalado por Héctor Díaz-Santana en el sentido de que los delitos electorales no han sido funcionales porque ni han inhibido las conductas ilícitas relacionadas con sujeto y tampoco han presentado resultados efectivos.²⁷⁴

Aunque la incorporación de los delitos electorales en el Código Penal Federal sí contribuyó en la articulación de un sistema de justicia penal electoral, pero la creación de una instancia *ad hoc* que completara el sistema entró hasta más

²⁷⁴ Díaz -Santana, Héctor “Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral”, en Revista Amicus Curiae. Año IV Número 3. Un grupo México: UNAM- División de Universidad Abierta y Educación a Distancia- Facultad de Derecho. Pp. 1-22.

de cuatro años después dejando en el limbo de la juridicidad la posibilidad de darle cauce institucional lo que provocó que nunca se sancionara

La respuesta básicamente se centra en que la falta de una reforma integral al catálogo de delitos electorales del fuero federal contemplados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, no sólo presenta un desfase frente a las nuevas formas de trastocar los principios del Estado democrático de derecho, sino que se ha rezagado frente a los procesos de cambio político de la última década, lo cual mella en un sistema de procuración de justicia penal electoral eficaz y limita la actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), instancia encargada de procurar justicia penal electoral federal.

Las modificaciones al Código Penal han sido nulas ya que, desde 1990 y hasta 2012²⁷⁵ sólo dos reformas se presentaron: en 1994 y 1996, es decir, en 22 años que tiene en vigencia dicha normatividad únicamente en la década de los 90 se presentaron adecuaciones y desde 15 años no hay ningún ajuste en las hipótesis delictivas, las sanciones, así como nuevas figuras que se han incorporado a los procesos electorales.

Los mecanismos y artilugios para socavar los principios de legalidad, certeza, transparencia, libertad y, en general, aquellos principios que dan cuerpo al Estado democrático de derecho dejaron de ser patrimonio de un solo partido y

²⁷⁵ Si bien el periodo de estudio sólo contempla el periodo que corre de 1994 a 2009, al terminar la tesis doctoral aún sigue sin haber ninguna modificación al Código Penal Federal.

se masificaron a los demás institutos políticos, servidores públicos y operadores a fin de inclinar la balanza a su favor en la lucha por el poder político.

Tomando en cuenta que los delitos electorales básicamente atienden tres principios del Estado democrático de derecho: la libertad del sufragio, la certeza de los resultados y la equidad, su inclusión en el Código Penal no ha contribuido a apuntalar estos principios. La compra y coacción del voto, sea con recursos privados, sea con recursos públicos y/o programas sociales sigue siendo el gran problema en la sociedad mexicana, lo cual se suponía que debieran ser salvaguardados con una normatividad en materia penal electoral.

Esto se explica en gran medida porque las actividades ilícitas materia electoral tuvieron un efecto multiplicador en cuanto se diversificaron las fuerzas políticas, merced a los procesos democratizadores que vivió el país, al menos desde las postrimerías de la década de los 70. Es decir, que aquellas conductas que eran patrimonio de un sólo partido político se sofisticaron y masificaron de tal manera que todos los actores políticos, sin excepción alguna, han reproducido estas prácticas, lesionando la libertad y la secrecía en la expresión de la voluntad popular en la elección de sus gobernantes.

Si bien en la jerigonza electoral la plétora de neologismos que surgieron bajo el amparo del sistema político emanado de la Revolución como *el ratón loco*, *la operación tamal*, *las urnas embarazadas*, *las casillas zapato*, *el carrusel* cada vez son figuras en peligro de extinción en la cultura de la trampa electoral y del trastocamiento de los principios de un Estado democrático de derecho, resulta

innegable que se han sofisticado los métodos y las conductas. Desafortunadamente nuestra legislación electoral a nivel federal ha quedado rezagada.

A esto se le suma la irrupción generalizada de los grupos del crimen organizado en los procesos electorales, lo cual ha provocado un estado de indefensión que además de trastocar esta libertad del sufragio antes mencionada, rompe con el principio de equidad y de certeza en la contienda.

Pese a este escenario, resulta gratificante encontrar que varias entidades de la República se han concentrado en actualizar sus catálogos de hipótesis delictivas y de sanciones en materia penal electoral. Por ejemplo, Chiapas o Hidalgo han puesto claro ejemplo de esta situación incluyendo actores nuevos que han surgido a partir de las reformas electorales.

En el capítulo tercero cuestioné que dentro del proceso de cambio político en México *¿qué factor gravitó más en la creación de un organismo de procuración de justicia electoral en manos de la FEPADE? ¿La coyuntura política que exigía procesos legitimadores de impacto inmediato o la inercia que estaba siguiendo la conformación de un entramado electoral de corte especializado y autónomo?*

Pese a que el entramado institucional electoral mexicano se insertó en un modelo latinoamericano de justicia electoral autónomo y especializado, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se debió a una coyuntura dentro del cambio político realizado en el país, como fue el Movimiento Zapatista y la crisis de legitimidad que iba acompañada . De ahí que sus alcances fueron acotados y su modelo de ajuste más al sistema de justicia que

priva en México en el que se encuentra ligado a una Procuraduría General la cual depende de la institución presidencial, con todo lo que ello implica. Es decir la discrecionalidad y la esclerosis que permea al Ministerio público y al aparato de procuración de justicia.

Asimismo, otro indicador que muestra el desfase de la FEPADE dentro del sistema de justicia electoral fue que a diferencia de las otras instancias electorales federales, el diseño institucional que adquirió la FEPADE adoleció de autonomía y, por ende, se ha cuestionado su imparcialidad y sujeción frente al Poder Ejecutivo, toda vez que la potestad de persecución de los delitos, incluidos los relacionados con la materia penal electoral está a cargo del poder Ejecutivo, a través de su Ministerio de Justicia que en este caso es la Procuraduría General de la República (PGR).

En este sentido, dada la peculiaridad que tienen la Fiscalía como una instancia dual que se inserta tanto en el entramado institucional electoral, como en su rol de instancia dependiente el sistema de procuración de justicia en general hace que su estatus se encuentre en una especie de limbo dentro del sistema político mexicano. Ante lo cual queda una tarea pendiente.

Por último en el capítulo cuarto esboqué la siguiente pregunta la siguiente pregunta *¿Cuáles y de qué manera se han salvaguardados los principios del Estado democrático de derecho a partir del quehacer institucional de la FEPADE para los periodos 1994-2000 y 2001-2009?*

Si bien la FEPADE responde, al menos en teoría, al principio de legalidad; toda vez que al consignar a quienes cometen delitos electorales garantiza que quienes trastoquen los principios de libre sufragio y el adecuado desempeño de los procesos electorales sean sancionados conforme a la ley. Sin embargo, se aprecia que en el segundo periodo la actuación de la FEPADE se han orientado hacia la acción penal con delitos como la expedición ilícita de credencial para votar con fotografía. Tal y como se apreció al analizar el proceso electoral de 2008-2009.

Las consignaciones, básicamente se ha focalizado en delitos que realmente no impactan en inhibir los atentados contra la libertad del sufragio y el adecuado desenvolvimiento del proceso electoral. Tal como se ha mencionado, la mayor parte de las consignaciones se ha focalizado en aquellas personas que obtienen una o varias credenciales de elector, las cuales a la postre se ha descubierto que las utilizan para cometer fraudes en tiendas departamentales, pero sobre todo en aquellos migrantes centroamericanos y sudamericanos que necesitan un documento oficial para su tránsito en México rumbo a los Estados Unidos.

Finalmente, al responder la pregunta central del trabajo *¿El sistema de procuración de justicia penal electoral federal contribuye en la salvaguarda de los principios del Estado democrático de derecho?* Me permito señalar lo siguiente.

A quince años de análisis se puede afirmar que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales no ha podido vincular los principios del Estado democrático de derecho con la gobernanza electoral. De igual manera, después de más de dos décadas en que se optó la penalización de aquellas

conductas tipificadas como delitos electorales la FEPADE tampoco ha evitado que exista una connivencia entre los actores políticos para detener todas aquellas iniciativas que se han interpuesto para actualizar el catálogo de delitos electorales contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal.

El hecho que desde 1990 sólo se hayan hecho dos reformas (1994 y 1996), y que hasta el periodo de estudio (2009) hayan pasado 13 años demuestra esta displicencia en la clase política para determinar la actualización del catálogo de delitos electorales²⁷⁶, ni siquiera en coyunturas tan importantes como el hecho de que la reforma política de 2007 incorporó nuevas figuras y actores en el proceso electoral como las precampañas y los precandidatos.

Pero no sólo ello, sino que esta forma de complicidad se ha manifestado para desaprovechar la ventaja comparativa que representa el que los delitos electorales se encuentren en el Código Penal Federal y no en el COFIPE y, por lo tanto, que cualquier modificación al ordenamiento no se encuentra a merced de los tiempos electorales que fija la Constitución.

Merece la pena recordar que desde el 22 agosto de 1996 -cuando se adicionó el párrafo al artículo 105 constitucional- se estableció que "las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes que de inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el

²⁷⁶ Inclusive y en la preparación para defender esta disertación electoral en 2012, todavía no se vislumbró la posibilidad de modificar el Código Penal, con lo que serían ya 16 en que no se ha tocado la normatividad en la materia.

mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”²⁷⁷. Así, se ha perdido sistemáticamente el espacio de oportunidad que significa que los delitos electorales encuentren un cause de actualización.

La falta de confianza y desconocimiento por parte de la ciudadanía al interponer la denuncia electoral, merced a los vericuetos en que la FEPADE se encuentra como parte del sistema de procuración de justicia en México desincentiva su capacidad para generar las condiciones de legalidad, tal como lo demande este principio.

Pese a que la FEPADE ha implementado políticas para inhibir la delictividad electoral como la generación de trípticos, cursos de capacitación, módulos itinerantes, spots en radio y televisión, la implementación del Sistema de Atención Telefónica FEPADEL no han coadyuvado a que la ciudadanía denuncie aquellas conductas tipificadas como delitos electorales.

Los informes y las estadísticas indican que la mayoría de las denuncias interpuestas en la FEPADE son realizadas por personal del Instituto Federal Electoral para delitos muy específicos que tienen que ver con la alteración y la expedición ilícita de la credencial para votar;

Sin embargo, existen cuestiones rescatables. En cuanto a la otra actividad sustantiva de la FEPADE que tiene que ver con la prevención del delito electoral, uno de los aportes más importantes dentro ese quehacer institucional que

²⁷⁷ Instituto de investigaciones Jurídicas (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (documento en línea). Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/106.htm?s=>

implementa desde 2003 la estrategia denominada Blindaje Electoral por de manera fehaciente, dicha política de alguna manera rompe un principio en el que el presidente no ha coadyuvado en el apuntalamiento de las capacidades institucionales de la FEPADE, y en general en aquellas instancias de la Administración Pública Federal que diseñaron esta política pública.

Como señala Díaz-Santana, el blindaje electoral es una actividad que se realiza principalmente desde el Poder Ejecutivo como una manera de fortalecer las acciones de construcción de ciudadanía y armonía de la competencia política. En México por mandato de ley las instituciones electorales tienen como deber construir estrategias precisas que fortalezcan la cultura cívica.

Pese a que uno de las demandas más socorridas por parte de los grupos antagónicos al régimen gobernante era que el Ejecutivo no participara de ninguna forma en los procesos electorales o dicho de otra forma “sacara las manos por completo”, el blindaje electoral no irrumpe de ninguna manera a las actividades de los órganos electorales, por el contrario establece medidas que permiten condiciones más adecuadas del proceso electoral.

En cuanto a la relación del Presidente con la FEPADE, las capacidades institucionales de la FEPADE en materia de procuración de justicia penal electoral y con lo cual se estaría garantizando el principio de imparcialidad, los hallazgos en la investigación no ofrecen una muestra clara de una subordinación total de la Fiscalía frente a la institución presidencial, es innegable que los alcances de esta dependencia siguen estando limitadas frente a la égida que representa el poder presidencial.

Una de las muestras del condicionamiento tácito y/o explícito del poder ejecutivo ha tenido en la FEPADE ha sido la constante remoción de sus titulares. Con excepción del gobierno de Vicente Fox, quien mantuvo a su cargo a la fiscal Fromow, en los 15 años que he estudiado dicha instancia

Por ejemplo, desde la conformación del IFE ciudadano (1996) sólo tres consejeros presidentes han tenido este encargo institucional: José Woldenberg, Luis Carlos Ugalde y Leonardo Valdés Zurita. Mientras en la FEPADE desde 1994 a 2009 han tenido la conducción esta instancia de procuración de justicia penal electoral Ricardo Franco Guzmán, Estuardo Mario Bermudez Molina y Javier Patiño Camarena, durante la administración de Ernesto Zedillo; mientras María de los Ángeles Fromow Rangel, estuvo en toda la administración de Vicente Fox; mientras que Arely Gómez González estuvo en la administración de Felipe Calderón.²⁷⁸

De tal suerte, una vez analizada a la FEPADE como la instancia visible en la procuración de justicia penal electoral, y a partir de los hallazgos encontrados donde su actuación ha quedado a deber en el apuntalamiento y/o construcción de los principios que integran el Estado democrático de derecho; más allá de su reforma institucional es necesario crear una fiscalía electoral que atienda tanto delitos electorales como faltas administrativas.

²⁷⁸ Cabe señalar que para el trienio 2010-2012 José Luis Vargas Valdez sustituyó a Arely Gómez en 2011 e Imelda Calvillo Tello sustituyó a Vargas en febrero de 2012, por lo que serían tres fiscales quienes cumplirían el encargo institucional de la FEPADE en la era de Calderón.

Es decir, mi propuesta es crear una instancia que albergue tanto las faltas administrativas como delitos electorales. Dicha instancia tendría que ser un organismo constitucional autónomo cuyos alcances incluyeran la posibilidad tanto de aplicar sanciones administrativas que incluyeran, por ejemplo la pérdida del registro y el poder sancionar personas morales.

La Fiscalía tendría como facultades no sólo la sanción individual frente aquellas conductas calificadas como delitos electorales por faltas administrativas, sino que sus alcances tendrían contempla la sanción en personas morales, los partidos políticos o asociaciones civiles. A su vez, el o la titular de esta instancias se determinaría a partir de un proceso de insaculación de aquellas propuestas que pudiera dar el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Cada sector tendría una propuesta, misma que sería sorteada para ejercer el cargo por 12 años, sin posibilidad de reelección y que sólo pudiera ser removido por las mismas causales que se contemplan los servidores públicos, mismas que se encuentran contenidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la transformación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales debe ir acompañada necesariamente por una reforma total del marco normativo en el que los delitos y las faltas electorales se encuentren en

un mismo documento, el cual tendría que estar desvinculado tanto al Código Penal Federal como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese mismo sentido, considero que la procuración de justicia penal electoral en su país debe estar centralizada en una sola instancia con las características antes mencionadas. Es decir, que las fiscalías y subprocuradurías en materia de delitos electorales en todas las entidades del país, así como aquella normatividad que regule tanto la Comisión de faltas administrativas como delitos electorales deben de estar enfocadas a nivel Federal.

Esto permitiría que no se yuxtapongan algunos delitos que se puedan confundir si pertenecen al fuero común y al fuero federal, sobre todo en programas sociales. Es decir, aquellos que son beneficiarios a los programas del Estado no necesariamente tienen la posibilidad de identificar si pertenecen al gobierno federal o a los gobiernos estatales.

De igual manera, al conformar un órgano constitucional autónomo con una normatividad general no se rompería el pacto federal ni se invadirían las competencias en los demás ámbitos de gobierno. Además, que sería uno de los puntales más importantes en esta ingente necesidad de desvincular la figura del ministerio público, como institución persecutoria del delito, del Poder Ejecutivo rompiendo así uno de los mecanismos discrecionales del sistema político mexicano de corte autoritario.

Finalmente, considero que la conformación de esta investigación doctoral en materia de procuración de justicia penal electoral servirá como punto de partida

para la realización de otros estudios relacionados con este tema, pero también poner en perspectiva el rol que juega una instancia de procuración de justicia como la FEPADE en el concierto político que vive nuestro país, dentro de los procesos de cambio político acaecidos en el último cuarto de siglo, en el que el entramado institucional en materia electoral ha servido como piedra angular en los procesos de transición y consolidación democrática en México.

REFERENCIAS

- Andrade Martínez, Virgilio (1991). *El derecho electoral en los sistemas de gobierno contemporáneos* (Tesis). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Andrade Sánchez, Eduardo (1997). "El nuevo sistema jurisdiccional electoral", en Jaime Cárdenas y Jacinto Faya (coords.) *La reforma político-electoral del Estado mexicano*, Revista AMEINAPE, No. 2, julio-diciembre. México: Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C. Pp. 11-49.
- Apter, David (1974). *Una teoría política del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arreola Ayala, Álvaro (2008). *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. Colección Temas selectos de Derecho Electoral No. 5. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Azuela Güitrón, Mariano (1997). *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*. México: Themis.
- Barra Mexicana de Abogados (1997). *Estado derecho*. México: Editorial Themis.
- Barragán Salvatierra, Carlos (2003). "El procedimiento penal electoral", en PGR. *Revista Mexicana de Justicia*. Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época, Número 5. México: Procuraduría General de la República. Pp. 58-89.
- Barreiro Perera, Francisco Javier (2000). "Derecho penal electoral", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Apuntes de derecho electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Benítez Treviño, Humberto (1993). *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*. México: Porrúa.
- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*. Madrid: Planeta Agostini.
- Bobbio, Norberto (1992). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica-Colección Breviarios.
- Cámara de Diputados (1990). *Exposición de motivos para la Reforma al Código Penal* (documento en línea). México, D.F., a 3 de mayo de 1990. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes>.
- Campoy, Ramón (2008). *John Stuart Mill* (documento en línea). Disponible en <http://www.ramoncampoy.googlepages.com/mill.pdf>
- Cansino, César e Israel Covarrubias (2007). “Instituciones y calidad democrática. El caso de México en perspectiva comparada”, en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.). *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios en Política Comparada. Pp. 9-23.
- Cansino, César (2002). *Conceptos y categorías del cambio político*. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Cansino, César (1994). *México: una transición inconclusa*. Tesis doctoral. México.
- CAPEL. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2009). *Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina* (Documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en:

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1971660650/silabo.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1971660650%2Fsilabo.pdf

Carpizo, Jorge (2006). “La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (Documento en línea). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2313/10.pdf>

Carpizo, Jorge (2004). “El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo” (documento en línea), en *Revista de Estudios Políticos*, No. 125, julio-septiembre. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 39-78. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_125_041.pdf

Carpizo, Jorge (1996). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Casar, María Amparo (1999). "El Congreso del 6 julio", en Luis Salazar *et al.* *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena, p. 131-161.

Castillo Soberanes Miguel Ángel (1993). *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cazorla Pérez, José (1997). “Transiciones y cambio político”, en Rafael del Águila. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta. Pp. 429-450.

Cerroni, Umberto (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de Cultura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.

- CITCC-SFP-FEPADE-PGR (2006). *Informe Final de Blindaje Electoral*. México: Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción- Secretaría de la Función Pública- Procuraduría General del República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Código Federal de Procedimientos Penales* (2010) (documento en línea). Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>
- Código Penal Federal* (2011) (Documento en línea). Disponible en Suprema Corte de Justicia de la Nación. Leyes Federales y del Distrito Federal: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal* (1996) (documento en línea). Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal*, 1994) (documento en línea). Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>
- Colombo, Ariel (1998). "La democracia y sus teóricos" en Eugenio Kvaternik (comp.). *Elementos para el análisis político*. Buenos Aires: Paidós.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010) (documento en línea). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc
- Córdova, Lorenzo (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México" en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (documento en línea). Serie Doctrina Jurídica, no. 418. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 653-703. Disponible en: <http://www.reformapolitica.gob.mx/archivos2/ReformaPoliticaElectoralenAmericaLatina1978-2007-ZovattoyHeriquez.pdf>

- Córdova, Lorenzo (2007). “La nueva reforma electoral” (documento en línea), en *Revista Nexos*, no. 358, octubre Disponible en:
http://betanexos.webcom.com.mx/articulos.php?id_article=1484&id_rubrique=647
- Cossío Díaz, José Ramón (2008). "Transparencia y Estado de derecho" en John M. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI. Pp. 100 - 116.
- Cossío Díaz, José Ramón (2002). Concepciones de la democracia y justicia electoral, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* no. 22. México: Instituto Federal Electoral.
- Cossío Díaz, José Ramón (1989). *Estado Social y Derechos de Prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Crespo, José Antonio (1996). “Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político” en Jaime Cárdenas y Jacinto Faya (coords.) *La reforma político-electoral del Estado mexicano*, Revista AMEINAPE, No. 2, julio-diciembre. México: Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., p.88.
- Cruz Reyes, Gerardo (2006). *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*. Tesis de maestría. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Dahl, Robert (1996). *La Poliarquía*. Participación y oposición. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Damián Bermúdez, Ubléster (2004). *Fundamentos de la Democracia Liberal*. México: Instituto Federal Electoral.
- Delmas Marty, Mireille (2000). *Procesos penales de Europa*. España: Edijus.

Di Federico, Giuseppe (2009). "La independencia del ministerio fiscal y el principio democrático de la responsabilidad en Italia: análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada (no sistemática)" (documento en línea). Disponible en http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ind_italia.pdf

Diario Oficial de la Federación. Lunes 4 de diciembre de 2000. México: Secretaría de Gobernación.

Díaz, Elías (2004). "Estado de derecho" en Alfonso Ruiz Miguel y Elías Díaz (eds). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Madrid: Trotta. Pp. 63-82.

Díaz, Elías (1998). *Estado derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.

Díaz -Santana, Héctor "Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral", en *Revista Amicus Curiae*. Año IV Número 3. Un grupo México: UNAM- División de Universidad Abierta y Educación a Distancia- Facultad de Derecho. Pp. 1-22.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo (2000). *Diccionario de derecho electoral*. México: Porrúa.

Duverger, Maurice (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, Colección Demos.

Elizondo G., María Macarita (2002). "El candidato en el ámbito penal", en *Tu voto es poder*. Revista de información, análisis y cultura democrática Año 3, No. 14 noviembre-diciembre. México: Instituto Electoral del Estado de Colima. Pp. 2-15.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2002). "La lógica del cambio político en México" en Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Centro de

Investigación y Docencia Económicas- Fondo de Cultura Económica. Pp. 7-38.

Esparza, Bernardino (2009). *Constitucionalización de los delitos electorales en la legislación mexicana, 1812-2009*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Espinoza Toledo, Ricardo (1999). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial* (documento en línea). Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm

Federal Bureau of Investigation. *Election Crimes and the FBI* (Documento en línea). Disponible en <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption/election-crimes>

Fernández Ruiz, Jorge (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa.

Fernández Santillán, José (1996). "Cambio Político" en Elías Frías y Alfonso Ruiz Miguel (eds.). *Filosofía Política*, vol. II: Teoría del Estado. Madrid: Trotta. Pp. 187-199.

Fernández Segado, Francisco (2008). "Delitos Electorales" en *Diccionario Electoral*, vol. I Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_TomoI.pdf

- Fernández Segado, Francisco y J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (2007). “Delitos y faltas electorales” en Orozco Henríquez, Jesús. "El contencioso electoral, la calificación electoral” en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FEPADE (2010) *Informe Anual de Actividades 2009*. México: México: Procuraduría General de la República – Procuraduría General del República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE (2009). Informes Mensuales de Actividades reportadas al Instituto Federal Electoral. Octubre 2008-Julio 2009. México: Procuraduría General de la República – Procuraduría General del República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE (2007) *Informe Anual de Actividades 2006*. México: Procuraduría General de la República - Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE (2001). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 2000. México: FEPADE.
- FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 2000. México: FEPADE.
- FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 2000. México: FEPADE.
- FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1999. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 2000. México: FEPADE.

FEPADE (2000). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 1999. México: FEPADE.

FEPADE (1999). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 1998. México: FEPADE.

FEPADE (1998). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 1997. México: FEPADE.

FEPADE (1997). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 1996. México: FEPADE.

FEPADE (1996). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Junio 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Mayo 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Abril 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Marzo 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Febrero 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Enero 1995. México: FEPADE.

FEPADE (1995). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Diciembre 1994 México: FEPADE.

- FEPADE (1994). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Noviembre 1994 México: FEPADE.
- FEPADE (1994). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Octubre 1994. México: FEPADE.
- FEPADE (1994). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Septiembre 1994 México: FEPADE.
- FEPADE (1994). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Agosto 1994. México: FEPADE.
- FEPADE (1994). *Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*. Julio 1994. México: FEPADE.
- FEPADE-PGR (2001). *Memoria Anual de Actividades 2000*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE-PGR (2000). *Memoria Anual de Actividades 1999*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE-PGR (1999). *Memoria Anual de Actividades 1998*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE-PGR (1998). *Memoria Anual de Actividades 1997*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE-PGR (1996). *Memoria Anual de Actividades 1995*. México: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.
- FEPADE-PGR (1995). *Memoria Anual de Actividades 1994*. México: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.
- Fromow Rangel, Ma. de los Ángeles (2003). “Prospectiva jurídica de la investigación de los delitos electorales federales tras las fronteras”, en PGR. *Revista Mexicana de Justicia. Los nuevos desafíos de la PGR, Sexta Época*, Número 5. México: Procuraduría General de la República. Pp. 15-35.

- Fromow Rangel, Ma. de los Ángeles (2002). “Los delitos electorales”, en PGR, en PGR. *Revista Mexicana de Justicia. Los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta Época, Número 3. México: Procuraduría General de la República. Pp. 79-104.
- Galván Rivera, Flavio (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Giorgis, Liliana (2003). El sistema de justicia de los Estados nacionales de derecho y la garantía supraestatal de los derechos humanos (documento en línea). Ponencia presentada en el II Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos. Disponible en:
<http://ffyl.uncu.edu.ar/ifaa/archivo/IIInteroceanico/Estados/Giorgis.doc>.
- Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica (2009). *Diccionario de Términos Jurídicos* (documento en línea). Disponible en:
<http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/8642/file.diccionariojuridico.pdf>
- Gómez González, Arely (2008). “La reforma penal electoral”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 32, no. 32. México: Escuela Libre de Derecho. Pp. 337-360.
- González Ayerdi (2003). "El cambio político en México", en Arturo Valenzuela, Francisco González, Francisco Valdés, *et al* (eds.). *El cambio político en México*, Colección Sinergia No.3. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Pp. 29-65.
- González Uribe Héctor (1988). *Hombre y Estado*. México: Porrúa.
- Hardin, Russell (1999). *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mc Coy y Thomas M. Mustillo (2008). *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea* (documento en línea). Disponible en http://www.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf
- Held, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Instituto Federal Electoral (2008). *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008* (Documento en línea). México: IFE. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect_0708.pdf
- Kaplan, Marcos (1997). “El Estado de derecho en perspectiva histórica”, en *Barra Mexicana de Abogados. Estado derecho*. México: Editorial Themis. Pp. 61-83.
- Labastida Martín del Campo, Julio (2004). "México: una transición prolongada", en *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66, no .4, octubre-diciembre. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 749-806.
- Lehoucq, Fabrice (2007). “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”, en *Revista Mexicana de Sociología* 69, núm. 1, enero-marzo, 2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 1-38.
- Lehoucq Fabrice (2001). *Can parties police themselves? Electoral governance and democratization*. Documento de Trabajo Número 140. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Loeza, Soledad (1991). "Los partidos y el cambio político en México", en *Revista de Estudios Políticos*, no. 74, octubre-diciembre. México: nueva época. Pp. 389-403.
- López-Pintor, Rafael (2010). *Assessing electoral fraud in new democracies. A basic conceptual framework*. United States: International Foundation for Electoral Systems (IFES).
- Lucena Cid, Isabel Victoria (2004). "Los principios de la democracia liberal y sus críticos" en José María Seco Martínez y David Sánchez Rubio (eds.) *Esferas de democracia*. Sevilla: Aconcagua Libros. Pp. 133-154.
- Medina Torres, Luis Eduardo (2005). *Las consecuencias políticas de la justicia electoral mexicana. El tribunal electoral y la anulación de comicios, 1996-2003*. Tesis doctoral. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Iztapalapa.
- Méndez Hoyos Irma. "Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral" (documento en línea), en *Revista Iniciativa* no. 13. Estado de México: Poder Legislativo del Estado/Instituto de Estudios Legislativos. Disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm>
- Ministerio de Justicia de la Gran Bretaña. Sitio Oficial. Disponible en www.justice.gov.uk
- Mirón Lince, Rosa María (2008). "En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008", en *FEPADE Difunde* revista de la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República. Pp. 75-89.

- Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1998). "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América latina*. Venezuela: nueva sociedad.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009). "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 17, Núm. 33, enero-junio, 2009. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Pp. 7-37.
- Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas,
- Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2001). *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*. México: Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México, 47.
- Nacif Hernández, Benito (2003). *Instituciones Políticas y Transición a la Democracia en México*. Documento de Trabajo Número 158. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Políticos.
- Nohlen, Dieter (2006). *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa.
- O'Donnell, Guillermo (2008). "Democracia y Estado de derecho" en John M. Ackerman. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI. Pp. 89-99.

- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. I: Europa Meridional. España: Paidós.
- Orozco Henríquez, Jesús (2009). "Justicia Electoral" en *Diccionario Electoral*, vol. II Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_TomoII.pdf
- Orozco Henríquez, Jesús (2007). "El contencioso electoral, la calificación electoral" en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, Jesús (2001). "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado" en Jesús Orozco Enríquez (coord.) *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pp. 45-87.
- Ortiz Ortiz, Richard (2006). "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina en Nohlen, Dieter (2006). *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa.
- Patiño Camarena, Javier (2006). *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Patiño Camarena, Javier (1999). "El bien jurídico protegido por los delitos electorales", en J. Jesús Orozco Enríquez (comp.). *Ética y derecho electoral*

en el umbral del siglo XXI. Memoria del Congreso internacional de derecho electoral, Tomo IV. Pp. 1421-1452.

Patiño Camarena, Javier (1999). “Presentación” en FEPADE –PGR. *Memoria Anual de Actividades 1998*. México: Procuraduría General de la República.

Pavón Vasconcelos, Francisco (1999). *Diccionario de derecho penal*. México: Porrúa.

Peters, Guy B. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

PGR-FEPADE (2008). *Carpeta normativa de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. México: Procuraduría General de la República, p. 23-24.

PGR-FEPADE (2004). *Manual de diligencias básicas para la investigación de delitos electorales federales*. México: Procuraduría General de la República.

PGR-FEPADE (2001). *Carpeta Normativa*. México: Procuraduría General de la República.

Picado León Hugo (2009). “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *Revista América Latina Hoy* Vol. 51, abril (documento en línea) Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30811731006#>. Pp. 95-116.

Planas, Pedro (2012). “Fraude Electoral” en *Diccionario Electoral* (documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en agosto de 2012). Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/fraude%20electoral.htm

- Poder Ejecutivo (1995). “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” (documento en Línea) en Diario Oficial de la Federación, Miércoles 31 de mayo de 1995. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/.../PND_1995-2000_31may95.doc
- Poder Judicial- Suprema Corte De Justicia de la Nación (2007). “Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 12/2007 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la propia entidad” (documento en Línea) en *Diario Oficial de la Federación*, Martes 20 de noviembre de 2007. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/.../85controv_20nov07.doc. Pág. 46.
- Puhle, Hans- Jürguen (2004). “Democratización y democracias defectuosas” en Walther L. Bernecker *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México- Universidad Nacional Autónoma de México- Servicio Alemán de Intercambio Académico. Pp. 15-46.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). *Cambio político y democratización en los sistemas políticos de América Latina*. Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Venezuela.
- Reigadas, María Cristina (2008). “Democracia”, en Tealdi, H. (comp.) *Diccionario de Bioética* (Documento en línea). Argentina: UNESCO – Universidad de Buenos Aires. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/Publicaciones/libros/REIGADAS_Democracia.pdf
- Rawls, John (2003). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Requejo Coll, Ferran (1994). *Las democracias. Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Reyes Tayabas, Jorge (1997). *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Reynoso Laureano, Mauricio (2007). “Autonomía del Ministerio Público de la Federación” (documento en línea), en Revista Quórum, Número 90, julio-septiembre. México: Cámara de Diputados. Pp. 49-69. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1
- Roux Celine y Álvaro Vizcaíno (2008). “La formación de agentes del ministerio público en Francia y México” (documento en línea) en *Iter Criminis*, Número 2, cuarta época, marzo-abril. Pp 103-125. Disponible en: <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/Numero2%284aepoca%29/01Roux.pdf>
- Salazar Carrión, Luis (2004). *Para pensar la política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Salazar, Luis, Ricardo Espinoza y Antonella Attili *et al* (1999). “Incertidumbres y transición” en *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena. Pp. 13-41.
- Sartori, Giovanni (1996). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Sartori, Giovanni (1977). *Teoría de la democracia*, Vol. 1 “El debate contemporáneo”. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Sartori, Giovanni (2007). *Teoría de la democracia*, Vol. 2 “Los problemas clásicos”. Madrid: Alianza Editorial.

- Schedler, Andreas (2004). *Measuring the formal independence of electoral governance*. Documento de trabajo no. 164. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schumpeter, Joseph (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.
- Schwartz Girón, Pedro (2008). “Libertades y derechos en Isaiah Berlin: una reinterpretación” (documento en línea) en *Seminario Lucas Beltrán- Centro de Economía Política y Regulación*. España- Universidad San Pablo CEU. Disponible en:
<http://www.pedroschwartz.com/dynamicdata/downloadFiles/Berlin%20y%20dos%20conceptos%20de%20%20libertad%20personal%2014ii08.pdf>
- Secretaría de Gobernación (2008). *Estado democrático de derecho y legalidad electoral*. México: Secretaría de Gobernación.
- Silva Adaya, Juan Carlos (2009). “Faltas Electorales” en *Diccionario Electoral, vol. I*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en marzo de 2008). Disponible en:
http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_TomoI.pdf
- Stuart Mill, John (1991). *Sobre la libertad*. México: Gernika.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Recursos Jurídicos. Buscador en Línea de Leyes Federales y del Distrito Federa*. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>
- Touchard, Jean (1994). *Historia de las ideas políticas*. México: Red Editorial Iberoamericana.

- Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (1993). *Procuración de justicia. Los cambios necesarios*. México: Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C.
- Valadés, Diego (2007). Instrumentos de control parlamentario los sistemas presidenciales latinoamericanos. México: El Colegio Nacional.
- Vallès, Josep M. (2003). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Woldenberg, José (2003). "Los órganos electorales ante el reto del 2003", en Rafael Macedo, José Woldenberg, Fernando Ojesto y María de los ángeles Fromow. *Los retos de la justicia penal electoral 2003*. México: Procuraduría General de la República /Instituto Nacional de Ciencias Penales. Pp. 15-28.
- Woldenberg, José (2002). "Transición a la mexicana: lo electoral como eje del cambio político", en Aline Hémond y David Recondo. *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México: Instituto Federal Electoral-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. Pp. 17-27.
- Woldenberg, José (1999). "La transición a la democracia" en Revista Nexos, no. 261, septiembre. México. Pp. 65-73.
- Woldenberg, José y Luis Salazar (1997). *Principios y valores de la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1. México: Instituto Federal Electoral.
- Zagrebelsky, Gustavo (1997). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. España: Trotta.

Zurita, Ricardo O., *et al* (1993). *Curso de inducción* (documento en línea).
México: Instituto Federal Electoral-Programa de Formación y Desarrollo.
Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1113>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Fecha : 29/11/2012
Página : 1/1

CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE DISERTACIÓN PÚBLICA de DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS) del alumno JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO, matrícula 208380529, quien cumplió con los 360 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha veintinueve de noviembre del 2012 presentó la DEFENSA de su DISERTACIÓN PÚBLICA cuya denominación es:

EL SISTEMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL EN MEXICO 1994-2009. LA FEPADE EN LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO

Cabe mencionar que la aprobación tiene un valor de 180 créditos y el programa consta de 540 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

APROBADO

JURADO

Presidente

DR. MIJAEAL ALTAMIRANO SANTIAGO

Secretario

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

Vocal

DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

UNIDAD IZTAPALAPA

Coordinación de Sistemas Escolares

Av. San Rafael Atlixco 186, Col. Vicentina, México, DF, CP 09340 Apdo. Postal 555-320-9000, Tels. 5804-4880 y 5804-4883 Fax: 5804-4876



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00076

Matricula: 208380529

EL SISTEMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL EN MEXICO 1994-2009. LA PEPADE EN LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO

En México, D.F., se presentaron a las 12:00 horas del día 29 del mes de noviembre del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. MIJUEL ALTAMIRANO SANTIAGO
DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO



JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO

ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

DR. MIJUEL ALTAMIRANO SANTIAGO

VOCAL

DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

SECRETARIO

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO